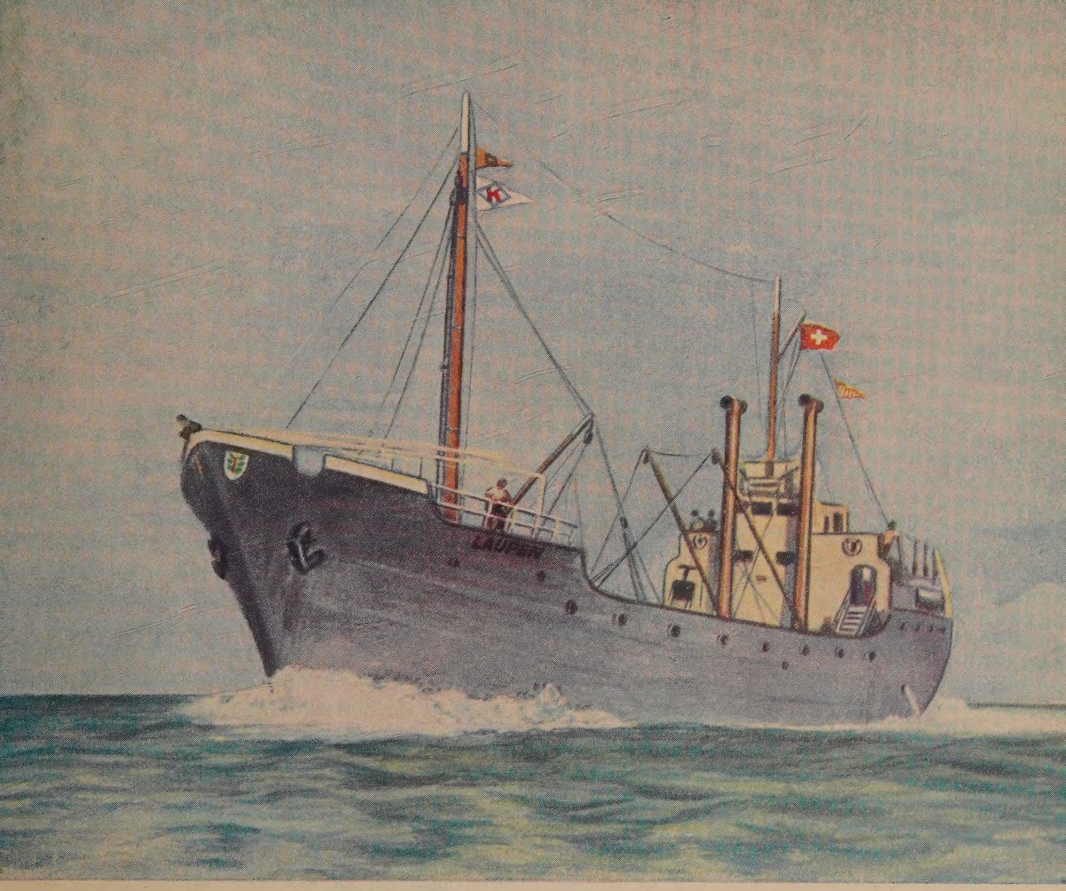

M/S «LAUPEN» der Reederei Keller Shipping AG. Basel

Die Schweizerische Seeschiffahrt

DR. ALFRED ERHART

Zur Entwicklung der schweizerischen Seeschiffahrt 1848–1941

Ein verkehrswissenschaftlicher Beitrag zur schweizerischen Wirtschaftsgeschichte

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktors rer. pol.
an der philosophisch-historischen Fakultät
der Universität Basel

vorgelegt von

Alfred Erhart

aus Schaffhausen

Vorländer, Buchdruckerei und Verlag, Siegen i. W.

1950

Genehmigt von der philosophisch-historischen Fakultät
auf Antrag der Herren Professoren Dr. Edgar Salin
und Dr. Erwin Ruck

Basel, den 10. Juli 1946

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die Arbeit erscheint gleichzeitig und in gleicher Form unter dem Titel:

»Die Schweizerische Seeschiffahrt«

im Wirtschaftswissenschaftlichen Verlag Dr. A. Erhart, Basel

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorwort	5— 6
1848	7— 9
Die Auswanderung nach Übersee	9— 14
1. Teil:	
Zur Vorgeschichte der schweizerischen Seeschiffahrt (1848—1938)	15—196
A. Die schweizerische Seeschiffahrt im 19. Jahrhundert	15—148
1. Die erste schweizerische Seeflagge	15— 19
2. Die Beziehungen der Schweiz zur Seeschiffahrt in der Mitte des 19. Jahrhunderts	19— 26
3. Die binnenstaatliche Seeflagge vor 1914	26— 32
4. Die Flagge als Mittel schweizerischer Kolonisationspolitik	32— 46
5. Gefahren des Mißbrauchs der Schweizerflagge	46— 53
6. Die Bemühungen um eine schweizerische Seeflagge unter der Aera Dubs	53—106
7. Die Schweiz und die Alabamafrage	107—110
8. Der „Fall Messing“	110—118
9. Schweizer Reeder unter fremder Flagge	118—125
10. Der Fall Galluser und die daraus entstehende Praxis der Bundesbehörden	125—144
11. Zusammenfassung	144—148
B. Schweizerische Seeschiffahrt nach dem ersten Weltkrieg	148—196
1. Die Entwicklung durch den ersten Weltkrieg	148—179
a) Allgemeine Verhältnisse	148—154
b) Schweizerische Schiffahrtsprojekte im Kriege	155—165
c) Die schweizerische Seetransportunion	165—179
2. Der Einfluß des Vertrages von Versailles und der Verkehrskonferenz von Barcelona	180—187
3. Versuche zur Begründung schweizerischer Seereedereien im 2. Weltkrieg	187—196
2. Teil:	
Die Verwirklichung des schweizerischen Schiffahrtsgedankens im zweiten Weltkrieg	197—217
A. Maßnahmen und Überlegungen zur Sicherung der überseeischen Transporte für den Kriegsfall	197—211
1. Historische Daten	197—198
2. Erste Versuche zur Begründung einer Handelsflotte für den Kriegsfall	198—206
3. Die Vorbereitungen der Staats- und Privatwirtschaft vor Kriegsausbruch	206—211
B. Die Entwicklung der schweizerischen Seeschiffahrt während des zweiten Weltkrieges bis zur Einführung der Seeflagge	211—217

VORWORT

Die Aufnahme der Seeschiffahrt unter Schweizerflagge hat während des vergangenen zweiten Weltkrieges in unserem Volke reges Interesse gefunden und in weiten Kreisen zu lebhaften Erörterungen Anlaß gegeben. Das Problem ist heute aktueller denn je, denn es gilt in diesen Nachkriegsjahren für Volk und Behörden, sich zu entscheiden, ob der als Kriegsnotmaßnahme getroffene dringliche Bundesbeschluß über die Creierung einer eigenen Hochseeflagge in eine definitive Form übergeführt werden soll, oder ob er für die schweizerische Volkswirtschaft und Politik untragbar ist und abgelehnt werden muß. Durchgeht man die neueren Diskussionen, von denen vor allem die schweizerischen und ausländischen Zeitungen beredtes Zeugnis ablegen, sowie die in ganz geringem Maße vorhandene wissenschaftliche Bearbeitung des Problems in vorwiegend juristischer Art, so stößt man allenthalben auf eine Fülle von Ungenauigkeiten und dem wirklichen Verlauf der Dinge widersprechende Schilderungen. Dies hat mich in dem Gedanken bestärkt, durch eine umfassende, historisch exakte Darstellung der gesamten, bisher auf diesem Gebiete erfolgten Bestrebungen eine Grundlage zu schaffen, auf die sich die weitere Bearbeitung dieses außerordentlich weitläufigen Fragenkomplexes stützen kann. Es handelt sich also bei diesem Unterfangen in erster Linie um ein möglichst vollständiges Quellenwerk, dessen Unterlagen aus schweizerischen Archiven und Bibliotheken öffentlichen und privaten Charakters stammen. Wie der Verlauf der Forschungen gezeigt hat, müssen sich in manchem ausländischen Archiv noch Bruchstücke befinden, die während der Behandlung des Themas nicht eingesehen werden konnten, da diese Archive selbst heute noch kaum zugänglich sind. So stützt sich die Arbeit in erster Linie auf die Unterlagen aus Zürich und Bern. In der Limmatstadt war es Professor Furrer von der Zentralbibliothek, der mir in liebenswürdiger Weise behilflich war und mir Einblick in den bedeutenden Nachlaß des ehemaligen Bundesrates Dr. Jakob Dubs gewährte, sowie die Redaktion der Neuen Zürcher Zeitung, an Hand deren Kartothek über die seit 1878 erschienenen Artikel des Handelsteils ich manchen wertvollen Hinweis finden konnte. Der Aufenthalt in Bern führte mich vor allem ins Bundesarchiv, dessen Vorsteher, Professor Kern, an meiner Arbeit ebenfalls regen Anteil nahm und mich in die labyrinthischen Geheimnisse dieser interessanten eidgenössischen Dokumentensammlung einweihte.

Die Quellen für die neuere Geschichte verdanke ich dem Entgegenkommen des Chefs der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten des Eidgenössischen Politischen Departements, Abteilung für Auswärtiges, sowie den Direktoren der schweizerischen Hochseereedereien, die mir Einsicht in die vorhandenen neueren Dokumente gewährten.

Neben den anziehenden und dankbaren Eigenschaften, welche die erstmalige Bearbeitung dieses interessanten und zeitgemäßen Themas hatte, bot die Arbeit auch ihre Schwierigkeiten. Trotzdem die Führung der Flagge zur See in erster Linie ein Symbol wirtschaftlicher Tätigkeit ist, war ich bei der Behandlung des vorliegenden Themas gezwungen, mich weitgehend mit dem ehemaligen und bestehenden Völkerrecht zur See vertraut zu machen, um den Fehler zu vermeiden, daß mit falschen Schlüssen operiert würde. Eine weitere Schwierigkeit ergab sich durch die Notwendigkeit, aus dem ungeheuer weiten Gebiet allgemeiner Natur, das eine wissenschaftliche Behandlung der schweizerischen Seeschiffahrt notwendig berühren mußte, eine Auswahl zu treffen, die dem Gegenstand der Arbeit doch nach möglichst vielen Gesichtspunkten gerecht wurde. Auf eine vollständige Erschöpfung des Stoffes mußte dadurch in mancher Beziehung verzichtet werden. Dies fällt indessen nicht so sehr auf, da der Entwicklungsgang der schweizerischen Seeschiffahrt aus vielen Einzelansätzen und individuellen Bemühungen besteht, die gesamthaft besehen nur einen lockeren Zusammenhang aufweisen. Um die nötige Objektivität zu bewahren, mußte manche auftauchende Frage offengelassen und manches Problem unabgeklärt bleiben. Es wäre auch verfehlt, in diesem Rahmen einer wissenschaftlichen Darstellung des wirtschaftsgeschichtlichen Ablaufes der schweizerischen Seeschiffahrt eine, durch nichts fundierte Zukunftsprognose zu stellen, da besonders heute noch alle Anhaltspunkte fehlen, die für das wirtschaftliche Leben der Zukunft eindeutig richtungsweisend wären.

Für die wirksame Unterstützung durch Mitteilungen aller Art habe ich an dieser Stelle meinen Dank zu richten an die Herren Dr. Ludwig Forrer, ehemaligem Sekretär der „Fero", Ingenieur Walter Blumer, Professor Edgar Bonjour, Herrn Direktor Dr. h. c. Ryniker vom Seeschiffahrtsamt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, sowie Herrn Fritz Adams für dessen oft schwierige und zeitraubende Übersetzungsarbeiten.

1848

Jenes denkwürdige Jahr 1848, das so manche große politische Hoffnung der Erfüllung nahe brachte, um sie schließlich in den meisten Fällen wieder zu vernichten, wurde für den schweizerischen Staatsverband zu einem entscheidenden Wendepunkt. Das Wetterleuchten der revolutionären Umsturzversuche in Europa brachte damals Frankreich den endgültigen Sturz der restaurierten Bourbonenherrschaft, und stürzte die deutschen Länder in ein Chaos von sozial wie politisch unreifen Forderungen. Rings um die Schweiz flackerte ein gefühlsmäßiger Drang nach Freiheit durch die europäischen Völker, der sich indessen schließlich in der eigenen, systemlosen Art des Vorgehens verirrte. Nach wenigen geringfügigen Konzessionen konstitutioneller Art saßen die konservativen Mächte wieder fester denn je im Sattel.

Eine der wenigen, in diesem Jahre zum Durchbruch drängenden großen Ideen, die nicht mit dem Jahresablauf zu Grabe getragen werden mußten, war die Schaffung eines starken, geeinten Bundesstaates aus dem bisherigen Staatenbunde der schweizerischen Eidgenossenschaft. Was den großen Nachbarvölkern im Norden und Süden trotz blutiger Anstrengungen nicht gelingen wollte, wurde von den durch ihre Eigenart weitaus schwieriger koordinierbaren kantonalen Souveränitäten des schweizerischen Staatenbundes in ideal zu nennender Weise erreicht. Es gibt wohl wenige derart erhebende Augenblicke in der Schweizer Geschichte, wie die Annahme der vom „Geiste echter Billigkeit und staatsmännischer Mäßigung" getragenen Bundesverfassung von 1848. In freier Abstimmung sprach sich die Mehrzahl des Volkes, vielfach unter Zurückstellung und Opferung althergebrachter Sonderrechte zugunsten des Gemeinwohles, für den Verfassungsentwurf der liberalen Führer aus. Der bittere Wermutstropfen in diesem, von den Wirren der Zeit geförderten großartigen Einigungswerk blieb die Tatsache, daß zu den tieferen Ursachen des Zustandekommens auch der Sonderbundskrieg gezählt werden muß. Wägt man jedoch die Vor- und Nachteile dieser unruhvollen, nach Entscheidung drängenden Jahre gegeneinander ab, so darf die Schweiz aus dem damaligen Weltgeschehen die befriedigende Folgerung ziehen, daß sie halb unbewußt, im rechten Moment mit der entscheidenden Tat eingesetzt hat, um so die Grundlagen und Voraussetzungen der späteren, reichgegliederten schweizerischen Volkswirtschaft zu schaffen.

Es sind zu viele Daten, die an der Vorgeschichte des schweizerischen Bundesstaates und dessen schließlichem Zustandekommen teilhaben, um an dieser Stelle des näheren darauf einzugehen. Es sind nicht nur die Wandlungen der inneren Entwicklung, die allein richtunggebend waren. Die Schweiz fühlte von jeher zu stark den Puls der europäischen Lebensadern, als daß sich deren gebieterische Einflüsse nicht auch in vielfältigster Weise auf ihrem Staatsgebiete bemerkbar gemacht hätten. Es gelang diesen Mächten jedoch nie, die störrische Eigenart dieses Gebirgsvolkes maßgebend zu beeinflussen. Wie damals, als die französische Februarrevolution eine Intervention in den Sonderbundskrieg ablenkte, mag auch schon früher viel Glück mit im Spiele gewesen sein, das der Schweiz über manchen kritischen Augenblick hinweghalf. Es ist geschichtlich erwiesen, daß die umliegenden Großmächte, die halb ungläubig bewundernd, halb hochmütig verachtend vor diesem sonderlichen Gebilde eines Staates standen, dessen Existenz sich trotz all der wunderlichen demokratischen Bahnen einfach immer weiter im europäischen Konzert zu behaupten wußte, ernsthafte Absichten hegten, über die Aufteilung schweizerischen Staatsgebietes zu konferieren. Daß diese Absichten keine positiven Resultate zeitigten, verdankte die Schweiz wohl in erster Linie dem Umstand, daß die nach verschiedenen Richtungen ziehenden Interessengegensätze der Großmächte keine Einigung fanden, da jede Großmacht durch ihren akkreditierten Vertreter bei der Tagsatzung eifersüchtig den Einfluß der anderen überwachte. Als bezeichnend hierfür sei die Äußerung zitiert, die eine liberale schweizerische Zeitung vom neuernannten preußischen Legationsrat Baron von Olfers vernommen hat, der anläßlich seines Amtsantrittes im Jahre 1831 erklärt haben soll, seine Aufgabe sei, „die Schweiz von allen Staaten abhängig und allen äußeren Verhältnissen untertan zu machen“[1]).

Als ein mehr oder minder zufällig gewachsenes Parlament aus Vertretern verschiedenster Volksteile, die recht eigensinnig ihre regionalen Interessen verfolgten, war die Eidgenössische Tagsatzung eine Institution, die außer dem Schutz- und Trutzbündnisgedanken wenig gemeinsame Ziele hatte. Erst gegen die Mitte des 19. Jahrhunderts und sicherlich als Folge der französischen Revolution entstand langsam wieder jene innere Verbundenheit, die den schweizerischen Staatsgedanken in seinen Uranfängen überhaupt hatte entstehen lassen. Der wenn auch nur vorübergehend unter französischem Drucke entstandene Ausgleich aller regional differenzierten Verhältnisse vermochte im Verein mit der gemeinsam bekämpften Gefahr des vollständigen Verlustes aller Eigenstaatlichkeit immerhin das Bewußtsein des Aufeinanderangewiesenseins wachzurütteln, das den späteren Nationalstaat über die Zufälligkeit des geschichtlichen Werdens

hinaushob[2]). Die Mediations- und Restaurationsjahre erzeugten dann im Verein mit dem wirtschaftlichen Umbruch des 19. Jahrh. die liberale Aufgeschlossenheit, die als Voraussetzung der glücklichen Revision des schweizerischen Staatsgedankens zum lebenskräftigen Bundesstaate angesehen werden muß. „Ein neues Recht, ein neues Haus, doch auf dem alten Grund", war die Parole, die Gottfried Keller ausgab.

Der bedeutungsvolle Wendepunkt der Schweizer Geschichte im Jahre 1848 eröffnete der Schweiz vielseitige Möglichkeiten des Eingreifens in größere Verhältnisse, wozu auch die ständig wiederkehrenden Versuche gezählt werden müssen, das eigene Hoheitszeichen über die territoriale Expansionsbeschränktheit des Binnenzustandes hinauszuheben, um Anteil am freien Meere zu haben, das „als der Tummelplatz der Kraft und des Unternehmungsgeistes aller Völker und die Wiege der Freiheit" galt[3]). Im Hinblick auf die vorgenommene Aufgabe einer klaren Herausstellung der Entwicklungsvorgänge dieses vielumstrittenen Sektors der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte wird es notwendig sein, einen Blick auf die, um die Mitte des 19. Jahrh. bestehenden Schiffahrts- und damit verbundenen Verhältnisse zu werfen, welchen sich die Schweiz gegenüber gestellt sah. Daß dies nicht im Sinne einer vollständigen Würdigung geschehen kann, liegt in der Natur der Seeschiffahrt begründet, deren Wesen wie bei kaum einem anderen Phänomen der wirtschaftlichen Sphäre geeignet ist, internationale Berührungspunkte zu schaffen und seit frühesten Zeiten zum primären Bestandteil des Handelsverkehrs aller Völker zählt.

Die getroffene Wahl soll indessen ein möglichst abgerundetes, konkretes Bild über die mit der See zusammenhängenden Beziehungen vermitteln, an welchen die Schweiz damals aktiven Anteil hatte. Nur so kann eine Grundlage zum Verständnis der Frage geschaffen werden, wieso solche mit der schweizerischen territorialen Struktur scheinbar schwer koordinierbaren Begehrlichkeiten nach einer eigenen Handelsflotte zur See schon in der Frühzeit des Bundesstaates zur Diskussion gestellt wurden.

Die Auswanderung nach Übersee

Der junge Bundesstaat entwickelte schon in der Gründungszeit einen, wie die Folgezeit zeigen wird, berechtigten Optimismus in allen Fragen der politischen und wirtschaftlichen Lebensgestaltung. Mit regem Interesse wurden alle auftauchenden politischen und wirtschaftlichen Fragen zugunsten des Gesamtwohles aufgegriffen und ausgewertet. Manches

große Werk ist in diesen Jahren in aller Stille vorbereitet und ausgearbeitet worden. Der emsige schweizerische Tätigkeitsdrang und gesunde Organisationsgeist, der von zahlreichen Auswanderern ins Ausland mitgenommen wurde, trug zugunsten der Heimat und in inniger Verbundenheit mit dieser reiche Früchte, obwohl sich der Staat in Ermangelung genügender Mittel nur langsam und zögernd bereitfand, dieser im 19. Jahrhundert so charakteristischen Massenwanderung seinen Schutz und seine Unterstützung zu leihen. Obwohl die überseeische Auswanderung schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts große Bevölkerungsmassen der Schweiz nach Nord- und Südamerika zog, hatte sich auch die Tagsatzung nur wenig um diese Erscheinung gekümmert[4]). Es waren in der Schweiz nicht nur die Friktionen des hochkapitalistischen Zeitalters, die die gewaltigen Auswandererströme nach den Hafenstädten Europas brachten. Der Drang in die Welt lag dem Schweizer von jeher im Blute und zudem vermochte der karge Boden seines Gebirgslandes niemals eine für alle ausreichende Lebensgrundlage zu bieten. Die Möglichkeit fremden Kriegsdienstes, die bisher einen großen Teil der männlichen überschüssigen Bevölkerung absorbiert hatte, war durch das Reisläuferverbot vom 30. Juli 1859[5]) und die darauf folgenden Auflösungen der letzten Schweizer Regimenter in Neapel und Rom dahingefallen, so daß nur noch die Auswanderung übrigblieb. Kräftiger Körperbau und nüchterne Anpassungsfähigkeit waren indessen Kapitalien, die dem Auslandschweizer über manchen schwierigen Start hinweghalfen und ihm im Verein mit seiner zähen Energie im Ausland vielfach zu Wohlstand und Ansehen verhalfen.

Das bevorzugte Auswanderungsgebiet, das in fast unersättlichem Maße den Überschuß der übervölkerten europäischen Länder aufzunehmen vermochte, waren die Vereinigten Staaten von Nordamerika. Dorthin ergoß sich auch in zunehmendem Maße zum Teil sogar mit staatlicher finanzieller Unterstützung der Hauptstrom der schweizerischen Auswanderer. Es existiert keine genaue Statistik, die die Zahlen jener Schweizer, die in den Gründungsjahren des Bundesstaates im Auslande ihr Glück versuchten und in vielen Fällen auch fanden, festgehalten hätte. Durchgeht man jedoch die Berichte der schweizerischen Konsuln in den europäischen und überseeischen Hafenstädten, wobei insbesondere Le Havre von Bedeutung war, und vergleicht man die zeitgenössischen Darstellungen und amtlichen Verordnungen über das Agentur- und Auswandererwesen, die das zunehmende Interesse des Staates bekundeten, so ist es immerhin möglich, einen Begriff von der Ausdehnung dieser Wanderung zu erhalten. Eine zeitgenössische[6]) Schätzung glaubt die Zahl der schweizerischen Auswanderer in den 23 Jahren von 1841—1863 auf rund 83 000 Personen ansetzen zu können, die sich auf die einzelnen Jahre wie folgt aufteilen:

1841	100	od.	0,04	‰	d.	Bev.	1852	7000	od.	2,9	‰ d. Bev.
1842	806	„	0,3	„	„	„	1853	8900	„	3,7	„ „ „
1843	753	„	0,3	„	„	„	1854	18000	„	7,5	„ „ „
1844	773	„	0,3	„	„	„	1855	7500	„	3,1	„ „ „
1845	1326	„	0,6	„	„	„	1856	3700	„	1,5	„ „ „
1846	1053	„	0,4	„	„	„	1857	5000	„	2,4	„ „ „
1847	1603	„	0,7	„	„	„	1858	2000	„	0,8	„ „ „
1848	2766	„	1,2	„	„	„	1859	1560	„	0,5	„ „ „
1849	2446	„	1,1	„	„	„	1860	1700	„	0,7	„ „ „
1850	1886	„	0,8	„	„	„	1861	1553	„	0,6	„ „ „
1851	8000	„	3,3	„	„	„	1862	1573	„	0,6	„ „ „
							1863	2446	„	0,9	„ „ „

Die weitgehenden Unterschiede erklären sich aus allgemeinen oder lokalen Krisen in der Heimat oder in den Auswanderungsgebieten. Es muß außerdem mitberücksichtigt werden, daß auf Grund zuverlässiger Schätzungen die Zahl der im Auslande befindlichen Schweizer im Jahre 1850 schon 70 000 betrug[7].) Für die Jahre 1853—1863 rechnete Pfarrer J. L. Spyri aus, daß die verschiedenen Auswanderungsgebiete mit folgenden prozentualen Sätzen an der schweizerischen Auswanderung partizipierten:

Nordamerika	86,10 %
Südamerika	11,80 %
Australien	1,84 %
Algerien	0,04 %
Übrige	0,22 %

Hinter diesen Zahlen verbarg sich nicht nur der Überschuß an männlichem Nachwuchs, der ehedem der Werbetrommel folgte. Die Berichte der schweizerischen Konsuln in den Aus- und Einwanderungshäfen über die schrecklichen Mißstände, die Ausbeutung und Prellerei, denen die ahnungslosen Auswanderer zum Opfer fielen, füllten die Archive der Bundesverwaltung. Der Bundesrat sah sich mehrere Male gezwungen, besonders gegen die unhaltbaren Zustände auf den Auswandererschiffen Einspruch zu erheben, da die Auswanderer oft unter Bedingungen befördert wurden, die an Viehtransporte gemahnten. In unermüdlicher Weise setzte sich der Schaffhauser Arzt und Nationalrat Dr. Wilhelm Joos, dem diese Verhältnisse aus eigener Anschauung bekannt waren, für die Besserung des Auswandererloses ein. In einem offenen Sendschreiben an die schweizerische gemeinnützige Gesellschaft[8]) schilderte er die herrschenden Zustände auf einem solchen Auswandererschiffe wie folgt: „Man versetze sich einmal im Geist in das Zwischendeck eines vollen Auswandererschiffes auf hoher See. Was sehen wir da? Leute, aus vielleicht zehn

Nationen zusammengeweht, vom unflätigsten Ungeziefer geplagt, schlechte Nahrungsmittel und noch schlechteres Wasser, Gesunde und Kranke und Sterbende, Lachende und Fluchende und Betende, alle inmitten einer schwülen Atmosphäre unausstehlichen Gestankes . . ."

Die Auswanderung war zum willkommenen Mittel geworden, dessen sich viele schweizerische Gemeinden bedienten, um sich der Alten, Waisen, Invaliden und Gebrechlichen, die der öffentlichen Fürsorge zur Last gefallen wären, zu entledigen. Man bezahlte ihnen die Überfahrt nach einem der Auswanderungsgebiete unter den denkbar schlechtesten Bedingungen, um sie dann ihrem Schicksal zu überlassen. Diese verwerflichen Praktiken, die der Ausweisung gleichkamen, fanden ihren Höhepunkt im Halbpachtsystem des brasilianischen Großgrundbesitzers Vergueiro[9]). In der gleichen Schrift regte daher der Schaffhauser Nationalrat Dr. Joos an, die Schweiz möge von Staats wegen eigene Schiffe übernehmen, um so die Garantie zu schaffen, daß „alle gesund an Leib und Leben drüben ankämen". Diese Idee muß indessen geschieden werden von den aus privatwirtschaftlichen Motiven parallel laufenden Bestrebungen zur Einführung der Schweizerflagge auf den Weltmeeren, welche von Joos aus Furcht vor dem Sklavenhandel nicht befürwortet wurden[10]). Sowohl Joos wie Spyri waren der Meinung, daß es Sache des Bundes sei, sich der Organisation der Auswanderung anzunehmen, ein Ansinnen, dem sich der Bundesrat lange Zeit widersetzte, indem er es bei Ratschlägen und Unterstützungsgeldern bewenden ließ. Auch Spyri hatte in seinem Punkt 4 der „Grundsätze zur Organisation der Auswanderung" schon darauf hingewiesen, daß „die Kosten bei organisierter Auswanderung geringer wären, als bei Einzelauswanderung" und daß sich besonders das Passagiergeld auf eigens vom Bunde betriebenen Schiffen unter den von Schiffseigentümern und Agenturen verlangten Preisen halten könnte, da für diese die Vermittlung von Passagen an die Auswanderer nicht eine Tat der Gemeinnützigkeit, sondern ein Geschäft im eigensten Interesse darstellte. Der Auswanderer, der an einem europäischen Hafenorte ankam, bezahlte lieber die höhere Passagegebühr des gerade wegfahrenden Schiffes, als die teuren Kosten der Wartezeit zu riskieren. Erst die Steigerung der Konkurrenz schaffte teilweise Abhilfe, indem sich der Reeder vom Auswanderungsbureau trennte.

Auf diese Wünsche der privaten schweizerischen Fürsorgetätigkeit stützte sich auch der schweizerische Bundespräsident Jakob Dubs in seiner Botschaft vom 25. November 1864, in welcher er für die Einführung der schweizerischen Flagge zur See wie folgt eintrat: „Jedenfalls ist das sicher, daß es sehr erwünscht sein müßte, wenn der Auswanderer unter

der Flagge und dem Schutze der Heimat an den Ort seiner neuen Bestimmung gelangen, und wenn zwischen etwaigen schweizerischen Kolonien und dem Heimatlande ein fortwährender direkter Verkehr stattfinden könnte. Es ist auf den ersten Blick einleuchtend, daß durch Autorisation der Schweizerflagge in dieser Richtung ein großer Schritt geschieht."

Obwohl sich Dubs, der das höchste schweizerische Amt für das Jahr 1864 bekleidete, an der genannten Stelle deutlich von den Zumutungen einer behördlichen Übernahme der Kolonisations- und Auswanderungsbestrebungen distanzierte, war er doch dafür, daß der Staat seine Hand soweit als möglich über den scheidenden Bürger ausstrecke. „Die bloße Tatsache, daß der Schweizer Schiffe finden kann, die ihn unter Schweizerflagge führen und ihrem Heimatlande verantwortlich sind, wird ihre bedeutenden Rückwirkungen haben auf dieses, leider mit so großer Roheit betriebene Transportgeschäft . . ."

Ähnlich wie sich beim Seehandel ursprünglich die Reederei und das Handelshaus in derselben Hand befanden, entstanden mit zunehmendem Anwachsen der Auswanderermassen Schiffahrts-Unternehmungen, die sich statt auf den Gütertransport auf den Transport von Auswanderern beschränkten. Während die Entwicklung zum Hochkapitalismus die endgültige Trennung der Reederei und des Überseehandels brachte, da der einzelne Kaufmann nicht mehr imstande war, den durch die technische Entwicklung gewaltig vergrößerten Raum eines Schiffes allein zu füllen, vermochte sich das Auswanderungsunternehmen noch lange Zeit einen eigenen Schiffspark zu halten. Da es sich bei den Auswanderern vor allem um minderbemittelte Klassen handelte, die bei bescheidenen Ansprüchen nur geringe Transportkosten auf sich zu nehmen gewillt waren, benötigte der Schiffspark eines Auswanderertransportunternehmens eine nur geringe Kapitalinvestition. Zudem war die Rentabilität wesentlich höher als bei gleicher Fahrt mit Güterladung. Diesen Umständen verdankt auch ein junger, unbemittelter St. Galler, namens Daniel Steinmann, der um 1850 als Auswanderungsagent nach Antwerpen kam, seinen Erfolg. Dank des gewaltigen Auswandererandranges stieg er in verhältnismäßig kurzer Zeit zum Reeder empor, und verfügte bereits in den achtziger Jahren über eine Flotte von dreißig Segel- und Dampfschiffen. Seiner Schiffahrtsgesellschaft, die sich ausschließlich mit der Beförderung von Auswanderern beschäftigte, hatte er seit 1854 den Charakter einer Linienreederei gegeben, die sich anspielend auf die Staatszugehörigkeit ihres Besitzers stolz „White-Cross-Line" nannte und unter diesem Namen bis 1895 betrieben wurde. Es wurden regelmäßige Linien zwischen Antwerpen einerseits

und New York, Boston, Baltimore, Montreal, Quebec, St. John, Halifax, Buenos Aires, Montevideo und Rio de Janeiro andererseits befahren. Da diese Steinmannschiffe in Antwerpen registriert waren und auch die belgische Handelsflagge am Heck führten, kann diese Reederei nicht als schweizerisch bezeichnet werden, trotzdem ihr Besitzer, der zum schweizerischen Konsul in Antwerpen avancierte, veranlaßte, daß die Schweizerflagge mitgeführt werde. Im Jahre 1895 veräußerten die Nachfahren Steinmanns den letzten Dampfer dieser Reederei, nachdem die ursprünglich benutzten Segelschiffe schon früher den Fortschritten der Technik hatten weichen müssen.

Als schweizerischer Konsul in Antwerpen mußte es Steinmann leicht fallen, diejenigen Teile der schweizerischen Auswanderer, die zur Auswanderung den Scheldehafen wählten, seinen eigenen Schiffen zuzuführen[11]). Die beim Bundesrate einlaufenden Klagen legen jedoch heute noch ein beredtes Zeugnis davon ab, daß trotz der schweizerischen Nationalität des Besitzers die Verhältnisse auf den „White-Cross-Line"-Schiffen keineswegs besser waren, als die Überfahrtbedingungen bei irgend einer anderen Reederei. Im Gegenteil scheinen sich die Steinmann-Schiffe durch besondere Primitivität ausgezeichnet zu haben; wenigstens sah sich der nach Brasilien entsandte außerordentliche schweizerische Kommissär Jakob von Tschudi veranlaßt, die bitteren Klagen zahlreicher Kolonisten über die schlechte Beförderung an Bord dieser Schiffe in seinem Bericht an den Bundesrat weiterzuleiten. Diese bezogen sich vorzüglich auf Mangel und schlechte Qualität von Lebensmitteln und Trinkwasser, auf Wegnahme der abgeschlossenen Kontrakte und auf zuweilen vorkommende rohe Behandlung der Auswanderer von seiten des Schiffskapitäns oder der Steuerleute[12]).

Wichtig erscheint hier, daß der Schweizer Reeder, selbst wenn er über eine eigene, international anerkannte Handelsflagge verfügt hätte, ohne staatliche Beihilfe kaum in der Lage gewesen wäre, zu bemerkenswert vorteilhafteren Bedingungen Überseetransporte durchzuführen, als sie damals üblich waren. Abgesehen davon, hätte die schweizerische Auswanderung keine genügende Existenzmöglichkeit für eine schweizerische Reederei geboten.

1. Teil

Zur Vorgeschichte der schweizerischen Seeschiffahrt (1848—1938)

Die erste schweizerische Seeflagge

Die Bestrebungen der Schweiz zur Führung einer eigenen nationalen Flagge auf hoher See reichen in ihren Anfängen in die Gründungsjahre des schweizerischen Bundesstaates von 1848 zurück. Wenn erwiesenermaßen schon früher im Zusammenhang mit dem schweizerischen Fernhandel zu Beginn des 19. Jahrhunderts Versuche dieser Art unternommen worden waren, so kann auf diese Details an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden; bilden sie in Ermangelung eines nationalen Einheitsstaates doch nur einige ganz splitterhafte Versuche ohne jede staatliche Unterstützung, die so wenig erwartet wurde, wie sie von der Tagsatzung hätte gewährt werden können. Die mangelnde Auslandsorganisation der schweizerischen Behörden mußte das ihrige dazu beitragen, daß der unter schweizerischem Hoheitsabzeichen fahrende Reeder und Überseehändler jeder politischen Spannung jener Staaten, mit welchen er zu verkehren pflegte, unterworfen war ohne auf Rückhalt von irgendwelcher maßgeblichen offiziellen Seite hoffen zu können, was sich besonders in Kriegszeiten merklich fühlbar machte. Erst das Jahr 1856 brachte durch die Pariser Seerechtsdeklaration auf internationalem Boden eine gewisse Sicherheit durch die Garantierung der Freiheit der Meere.

Der bundesstaatliche Zusammenschluß im Jahre 1848, der für diesen Zeitpunkt und in Anbetracht der geographischen Lage der Schweiz eine unerhörte Leistung darstellte, konnte den Gedanken einer eigenen Flagge der Schweiz überhaupt erst diskussionsfähig machen und scheint daher auch der gegebene Ausgangspunkt für die vorliegende Untersuchung.

Die Interessen der Schweiz an der Meerschiffahrt standen vorerst im engsten Zusammenhang mit der Auswanderung. Diese bildete wiederum eine wesentliche Grundlage zu ausgedehntem Güter- und Kapitalaustausch, was indessen nur durch die Gewährleistung sicherer und anpassungsfähiger Verkehrsverbindungen möglich war. Dadurch erwies sich sowohl vom handelspolitischen wie auch vom Standpunkte des Interesses an gesicherten Überfahrtsmöglichkeiten für schweizerische Auswanderer eine eingehende Befassung mit allen Fragen des Seewesens als notwendig.

Leider fehlen viele Unterlagen aus den Gründungsjahren des schweizerischen Bundesstaates, die in dieser Hinsicht Aufschluß geben könnten. So wurden z. B. lange Zeit keine statistischen Erhebungen durchgeführt, die den Export und Import von überseeischen Waren festgestellt hätten. Selbst nach der einheitlichen Abfassung der Konsulatsberichte, wonach auch Angaben über den Umschlag von Schweizerwaren in den Hafenstädten der Welt verlangt wurden[13]), bestand nur geringe Möglichkeit, genaue Zahlen zusammenzustellen. Die transportierten Güter wurden vielfach nach der Nationalität des Einschiffungshafens deklariert und somit auch als solche ausgeladen[14]).

Der eigentliche Auswanderungs- und in der Folge auch für den Warenverkehr wichtigste Durchgangshafen für die Schweiz wurde Le Havre, wohin der Hauptstrom der Auswanderer sich ergoß. Es darf daher nicht erstaunen, daß die ersten Anhaltspunkte über eine schweizerische Seeflagge nach dieser Richtung weisen. Durchblättert man die Korrespondenz des schweizerischen Konsuls in Le Havre, so findet man bald, daß er der eigentliche Mittelsmann zwischen der Schweiz und den nord- und südamerikanischen Auswanderungsländern gewesen ist. Als er am 14. Mai 1850 vom schweizerischen Konsul in New York die Anzeige erhielt, daß für die Fahrt zwischen New York und Le Havre ein neues Schiff konstruiert worden sei, welches der schweizerische Eigentümer und Kapitän James Funk zu Ehren seiner Heimat „Wilhelm Tell" taufen und unter Schweizerflagge fahren lassen wolle, beantragte er beim Bundesrat, daß diesem Schiffe eine schweizerische Flagge überreicht würde. In der Sitzung vom 31. Mai 1850 faßte der Bundesrat den Beschluß, dem Militärdepartement den Auftrag zur Anfertigung einer solchen Flagge zu geben. Nach Erstellung entsprechender Vorlagen wurde diese Flagge auch wirklich angefertigt und die französische Gesandtschaft in der Schweiz ersucht, den Transport auf der französischen Bahn zu übernehmen. Mit welchem Interesse man von seiten Frankreichs diesen schweizerischen Bestrebungen entgegenkam, zeigte sich in der Antwort des französischen Finanzministeriums, welches seinerseits versichert, „daß dem Transport des Pavillons, welches der Bundesrat dem Paketboote „Wilhelm Tell" zukommen lassen wolle, alle möglichen Erleichterungen gewährt werden sollen". Dieses freundliche Anerbieten konnte allerdings zu jenem Zeitpunkte nicht mehr benützt werden, da der Transport und die Übergabe bereits erfolgt waren. Hingegen wurde im November des Jahres 1850 vom Konsul Wanner in Le Havre erneut angezeigt, daß das Haus Whitlock in New York ebenfalls ein Paketboot im Dienste der Linie New York — Le Havre erstellt habe, das auf den Namen „Helvetia" getauft würde. Wieder stellte er das Ansuchen, daß auch diesem Schiffe von Staats wegen eine Schweizer-

flagge überreicht werden möge, wie seinerzeit dem „Wilhelm Tell". In seiner Sitzung vom 9. Dezember 1850 entsprach der Bundesrat auch diesem Gesuche „in Übereinstimmung mit früheren Vorgängen"[15]).

Diese beiden Vorgänge werfen nicht nur ein Licht auf das herzliche Verhältnis, das zwischen der schweizerischen Bundesregierung und ihren Vertretern und Landsleuten im Auslande herrschte, sondern vermerken auch die erste offizielle Stellungnahme der Bundesbehörden in der Frage der Schweiz zur Seeschiffahrt. Es scheint, daß man sich bei diesem Vorgehen über alle Fragen, die zur Anerkennung einer Flagge auf dem Meere nötig waren, hinweggesetzt habe, wenigstens enthalten die Verhandlungen hierüber nicht den geringsten Anhaltspunkt. Wirft man jedoch in diesem Zusammenhang einen Blick auf die Geschichte des gesamten Flaggenwesens[16]), so zeigt es sich, daß es bis heute an einer Definition des internationalen Flaggenrechtes fehlt. Der Begriff „Flaggenrecht" existiert überhaupt nur im deutschen Sprachgebrauch als gemeinschaftlicher Ausdruck für einen Teil des Staats- bzw. des Völkerrechts. Ausländische Ausdrücke, wie „droit au pavillon" und „right to fly the flag" werden stets nur in Bezug auf Spezialfälle erwähnt.[17]) Man geht wohl nicht fehl, wenn man annimmt, daß die Flagge neben der Nationalflagge eines seefahrenden Staates, wahrscheinlich der amerikanischen Union, geführt wurde. Ähnliches kann auch von den Schiffen Steinmanns gesagt werden, welche neben der Schweizerflagge im Großtopp die belgische Nationalflagge am Flaggstock des Hecks führten. Diese Schweizerflagge zeigte nur die Zugehörigkeit des Schiffseigners zur Schweiz an und hatte als solche lediglich privaten und dekorativen Charakter. Es liegen keine Dokumente mehr vor, daß sich diese Flaggenverleihung durch das eidgenössische Militärdepartement wiederholt hätte; daß jedoch weiterhin Schweizerflaggen benützt wurden, zeigen die überlieferten Bilder von Schiffen schweizerischer Handels- und Auswandererreedereien. Außerdem wurde diese Tatsache in der Botschaft vom 25. November 1864 durch den damaligen Bundespräsidenten Dubs mit aller Deutlichkeit hervorgehoben.[18]) Die Unterlagen wurden immerhin auf dem Militärdepartement sorgfältig aufbewahrt und sollten drei Jahre später noch wertvolle Dienste leisten.

Schon die Antwort des französischen Finanzministeriums anläßlich des Flaggentransportes auf der französischen Bahn zeugte für das Interesse, daß diese ausländische Regierungsstelle der ersten schweizerischen Flaggenverleihung entgegenbrachte. Es erscheint daher als selbstverständlich, daß das französische Marineministerium anläßlich der Revision des Flaggenalbums in der Schweiz durch den französischen Gesandten den Wunsch vorbringen ließ, man möge auch die genauen Maße

der Schweizerflagge bekanntgeben.[19]) Der Bundesrat kam diesem Ersuchen sofort nach und gab dem damaligen Chef der Kriegsmaterialverwaltung Auftrag, auf Grund der alten Vorlagen, wie sie seinerzeit für die Flaggen des „Wilhelm Tell" und der „Helvetia" verwandt worden waren, eine zweckentsprechende Kopie anzufertigen, was durch Oberst Wurstenberger gewissenhaft ausgeführt wurde. Noch im gleichen Monat konnte der Bundesrat in jenem, für die schweizerische Flaggenfrage denkwürdigen Schreiben erwidern: „Conformément au désir, que Monsieur le Ministre de France en a exprimé par sa note du 19 courant au Conseil Fédéral celuici a l'honneur de transmettre ci-joints à son Excellence deux dessins, représentant l'un le Drapeau Fédéral et l'autre le Pavillon de la Confédération Suisse . . ."[20])

Es wäre verfehlt, hinter diesem diplomatischen Dokument mehr sehen zu wollen als es wirklich war. Der junge, kaum fünf Jahre alte Bundesstaat befand sich in einem Entwicklungsstadium der organisatorischen Regelung aller, an einen sich neu konstituierenden Staat herantretenden Probleme, so daß es unmöglich war, jedem, vielleicht auf weite Sicht gefaßten Beschluß einen sofortigen definitiven Charakter zu geben. Die Anfrage Frankreichs lag in Bern vor und mußte beantwortet werden, da die Neuauflage des Flaggenalbums keinen Aufschub duldete. Obwohl es vorerst nicht ganz klar zu sein schien, welche Folgen eine solche Publikation der Staatsflagge, ohne jegliche vorherige Notifikation haben könnte, wurden die vorhandenen Unterlagen bekanntgegeben. Der ausdrückliche Hinweis des Bundesrates gegenüber dem Chef der Kriegsmaterialverwaltung auf die bereits praktisch verwendeten Flaggen muß die Vermutung wachrufen, daß durch dieses Vorgehen die bisherige Einstellung zur Flaggenfrage gedeckt werden und zudem der Schweiz die Möglichkeit eines späteren Zurückkommens auf dieses vorerst noch ungelöste Problem offengehalten bleiben sollte. Wann und aus welchen Gründen diese Frage neuerdings akut werden sollte, wird die spätere Entwicklung zeigen.

Die Tatsache, daß die Schweizerflagge bald in den meisten[21]) Flaggenbüchern und Flaggentafeln der Marineministerien sowie der Nachschlagewerke mitaufgeführt wurde, darf auf diese französische Publikation zurückgeführt werden.

Alle späteren Stellungnahmen der schweizerischen Behörden in der Beantwortung von die Schweizerflagge betreffenden Anfragen erwähnen diese erste Flagge nicht mehr. Als das englische Marineministerium etliche Jahre später, ähnlich dem Vorgehen Frankreichs im Jahre 1853 anläßlich einer Neuausgabe ihres Flaggenbuches, auch an die Schweiz gelangte und bat, es möchten die genauen Maße der Schweizerflagge

bekanntgegeben werden, wurde der Bundesrat nochmals vor die Entscheidung gestellt. Das Antwortschreiben des politischen Departements beschränkte sich jedoch auf eine kommentarlose Zustellung der vier Jahre später zum Beschluß erhobenen Dimensionen der Schweizerfahne, womit eine präzisere Stellungnahme vermieden werden konnte.[22])

Schließlich trat noch eimal eine ausländische Stelle mit derselben Frage an den Bundesrat, ohne jedoch einen positiveren Entscheid zu erhalten. Als im Dezember 1910 die Hannover'sche Fahnenfabrik vom deutschen Reichsmarineministerium den Auftrag erhielt, ein neues Flaggenbuch herauszugeben, antwortete das politische Departement auf die Anfrage aus Hannover mit dem Hinweis auf den Bundesbeschluß vom 12. Dezember 1889 wiederum in ausweichendem Sinne[23]), „. . . es sei noch nie jemand ermächtigt worden, Schiffe unter Schweizerflagge fahren zu lassen". Damit war weder der anfragenden Fahnenfabrik gedient, noch die Einstellung der schweizerischen Regierung zu diesem Problem präziser geworden. Hingegen veranlaßte diese Antwort, daß sich die Hannoversche Fahnenfabrik zu eigenmächtigem Vorgehen entschloß. Die späteren deutschen Flaggenbücher veröffentlichten eine Phantasieflagge der Schweiz, was zu etlichen Mißverständnissen Anlaß gab.[24])

Um die Frage der Notwendigkeit oder wenigstens der wirtschaftlichen Berechtigung der Schweizerflagge beurteilen zu können, wird es notwendig sein, vorerst einen kurzen Blick auf die Beziehungen der Schweiz zur Seeschiffahrt zu werfen, um darnach unter Berücksichtigung der dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen auf die weitere Entwicklung eingehen zu können.

Die Beziehungen der Schweiz zur Seeschiffahrt in der Mitte des 19. Jahrhunderts

Zu den bedeutendsten Firmen, die sich zwecks Sicherung des Vertriebes ihrer Exportgüter eigene Handelsagenturen im Auslande errichteten, gehörten die Handelshäuser des glarnerischen Kaufmanns- und Industriellengeschlechtes der Blumer. Ursprünglich aus einem im Jahre 1714 durch den evangelischen Stadtpfarrer von Glarus eingeführten Baumwollspinnereiunternehmen hervorgegangen, gründeten die Blumer an verschiedenen Orten des Kantons eigene Industrieunternehmen, die sie bald zu hoher Blüte brachten. Neben einem umfangreichen Holzhandel nach Holland und England verdienen vor allem die Unternehmen der Textilbranche, wie Spinnereien, Webereien und Baumwolldruckereien hervorgehoben zu werden. Durch frühzeitige Ausnutzung der vorzüglichen Wasserkräfte der Linth erlangten sie bald eine derartige Bedeutung, daß sich ihre Zweigstellen schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

in Italien, Rußland, England, Norwegen, Dänemark, Brasilien und den Vereinigten Staaten nachweisen lassen. Im Verein mit anderen Glarner Auswandererfamilien gründeten sie auch anläßlich der Wirtschaftskrise des Jahres 1840, in Wisconsin (USA) das Städtchen New Glaris.

Das von Peter Blumer 1788 in Ancona gegründete Handelshaus entwickelte sich bald zu einem der größten europäischen Unternehmen seiner Zeit.[25]) Ancona, im damaligen Kirchenstaat gelegen, galt zu Beginn des 19. Jahrhunderts als der beste Ankerplatz der Adria und zog durch seine Eigenschaft als Freihafen besonders die schweizerischen Handelshäuser an, die sich mit dem Mittelmeer- und Orienthandel beschäftigten[26]). Die Firma Peter Blumers war anfänglich ein bescheidenes Agenturgeschäft, das sich auf den Vertrieb von gedruckten Baumwolltüchern der glarnerischen Textilindustrie beschränkte. Durch die Erwerbung eigener Industrieanlagen im Kanton Glarus und die damit verbundene Standortveränderung der Geschäftsleitung nahm das Unternehmen bald einen gewaltigen Aufschwung. Weite Reisen nach Spanien und in die Levante, nach Indien und Südamerika, sowie die Anlage eigener Faktoreien auf den Philippinen durch verschiedene neu eintretende Teilhaber erweiterten den Gesichtskreis und erlaubten der Firma im Jahre 1853 mit dem Ankauf des Schoners „Sarah" und der Barke „Pio IX" die Aufnahme der eigenen Reedereitätigkeit, die sich rasch ausdehnte. Die bekanntesten Schiffsnamen dieser Firma waren „Consigliere Jenny" (nach einem Teilhaber der Firma benannt), „Dante", „Rondine", „San Ceriaco", „L'Esino" und „Helvetia". Als Beweis für das Ansehen, das die Schwandener Firma in Ancona genoß, sei angeführt, daß sich Papst Pius IX., damaliger Landesherr des Kirchenstaates, im Jahre 1857 anläßlich seines Aufenthaltes in Ancona bereit erklärte, die Taufe des damals eben fertiggestellten Dreimasters „Helvetia", der eine Tragfähigkeit von 1458 Tonnen aufwies, zu vollziehen.[27]) Das Schiff galt als Sehenswürdigkeit und wurde in einer, anläßlich des Papstbesuches in Ancona herausgegebenen Festschrift als das größte Handelsschiff „che siasi fin qui costruito nelle due marine dell'Adriatico e Mediterraneo" bezeichnet. Da die Firma nicht nur im nahen Orient, sondern auch in Indien, Ostasien, Zentralamerika, Spanien, Portugal usw. Filialen hatte, scheint es sich um einen ausgedehnten Schiffsverkehr gehandelt zu haben[28]).

Die Firma Peter Blumer & Jenny war nicht das einzige Handelsunternehmen, das sich mit einer Filiale in einem Seehafen etablierte, um von dort aus das eigene Reedereigeschäft zu betreiben. Sowohl aus Ancona, wie auch aus vielen anderen Seestädten sind Fälle bekannt, daß schweizerische Fernhandelsfirmen mit eigenen Agenturen aktiv am Seeschiffahrtsgeschäft teilnahmen. Oft war eine derartige Agenturreederei

auch gemeinsames Eigentum verschiedener Firmen, die sich ähnlich der Partenreederei des Mittelalters genossenschaftlich in den Seeverkehr teilten. So ist der Fall eines Winterthurer Konsortiums bekannt, dem u. a. die Neftenbacher Firma Ziegler, Türkischrotgarnfärberei und der Gründer der Firma Gebrüder Volkart angehörten, welches in den Jahren 1853 und 1854 eine kleine Handelsflotille von drei Schiffen betrieb, von welchen der „Präsident Furrer" durch Kauf erworben und die beiden übrigen Segelschiffe „Ida Ziegler" und „Winterthur" bei der Firma R. C. Rickmers in Bremerhaven in Auftrag gegeben worden waren. Die Tatsache, daß anläßlich des Bremer Schießens 1858 ein neues Schiff vom Stapel lief, das auf den Namen „Helvetia" getauft wurde und die am Schützenfest teilnehmenden Schweizer zu Paten hatte, legt die Vermutung nahe, daß es sich hierbei ebenfalls um ein Schiff in schweizerischem Besitz handelte,[29]) wenn auch nicht obigem Konsortium gehörig, das aus unbekannten Gründen bereits im Jahre 1856 seine Schiffe an eine Londoner Firma weiterverkauft hatte. Es mag sein, daß diese Auflösung sowohl aus flaggenrechtlichen Gründen wie auch durch die Konkurrenz der hanseatischen Linienreedereien notwendig wurde. Unter den weiteren Versuchen schweizerischer Schiffahrtstätigkeit seien die Schiffahrtsgesellschaft Debourg und Rüegg & Co. in Marseille, die von den Herren Eugene Debourg in Marseille und Johann Jakob Rüegg, dem Zürcher Kaufherren und Begründer der Schweizerischen Exportgesellschaft, im Jahre 1855 vorgeschlagen worden war, sowie der Plan einer schweizerischen Reederei in Triest, der von Winterthurer Kaufleuten befürwortet wurde, hervorgehoben[30]). Alle diese Versuche bis weit in die siebziger Jahre bezweckten die Verwendung von schweizerischen Handelsschiffen zur Exportförderung. Es waren Exporthäuser, die die ersten Schiffe besaßen, und die Initianten der meisten Schiffahrtsprojekte waren schweizerische Export-Industrielle und nicht die Importeure, die auf europäischen Stapelplätzen einkauften.

Die Frage der Flaggenführung bot für alle diese im Besitze von Schweizern befindlichen Reedereien keine Schwierigkeiten. In den meisten Staaten war das Recht zur Führung der nationalen Flagge, sofern ein solches überhaupt bestand, noch sehr unentwickelt oder die betreffenden Verordnungen und Gesetze bezogen sich lediglich auf die Flaggenführung der Kriegsschiffe. Die Handelsschiffe waren dagegen an keine festen Farben gebunden. Erst die zunehmende nationale Besinnung der europäischen Staaten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sollte sich auch auf die Ordnung des nationalen Flaggenwesens auswirken und die damit zusammenhängenden Fragen des Seerechtes einer strengeren Regelung unterziehen. Von der Reederei Blumer ist z. B. bekannt, daß sie ihr Fa-

milienwappen, die drei Purpurrosen auf silbernem Grund, auf den Flaggen ihrer Handelsschiffe flattern ließ. Die drei Schiffe des Winterthurer Konsortiums führten die Flaggen ihrer Registerhäfen, d. h. die beiden Segler „Winterthur" und „Ida Ziegler" fuhren unter Bremer, das Schiff „Präsident Furrer" unter Hamburger Flagge. Außerdem trug letztere als weitere Verzierung eine weiße Flagge mit dem roten Hanseatenkreuz.

Es darf bei allen diesen Versuchen schweizerischer Seeschiffahrtstätigkeit nicht vergessen werden, daß England damals der unbestrittene Herrscher zur See und auch Haupttransportführer für die meisten kontinentalen Länder Europas war. Die englische Handels- und Kriegsmarine nahm an Volumen und Zahl weitaus den ersten Platz auf allen Meeren der Welt ein.[31]) Mit einer zähen, durch Jahrhunderte verfolgten konsequenten Politik hatte es England verstanden, sich nach und nach aller Konkurrenz zur See zu entledigen. Die Hanseatenflotte war durch offensive merkantilistische Maßnahmen wie die Schließung ihres Stahlhofes in London und durch Erlaß der Navigationsakte stark geschädigt worden. Durch eine geschickte Politik im 19. Jahrhundert gelang dann die Vernichtung der französischen Flotte und auch die Holländer mußten sich weitgehend geschlagen geben. 1849 wurde die Navigationsakte aufgehoben, nachdem ihre Verfügungen schon vorher weitgehend gelockert worden waren. Die „Merchant Shipping Act" vom Jahre 1854 wurde zur weiteren Grundlage der modernen englischen Schiffahrtspolitik. Der einzige, ernsthaft gefährliche Konkurrent Englands, die amerikanische Handelsmarine, die bereits in den fünfziger Jahren mit staatlicher Unterstützung Linienschiffahrt nach Europa betrieben hatte, erlitt durch die von England unterstützte Kaperei während des Bürgerkrieges so entscheidende Verluste, daß sie in der weiteren Entwicklung weit zurückblieb. Es fehlte zwar auch später nicht an Versuchen, besonders von Seiten Frankreichs, eine der Stellung Englands ähnliche Bedeutung zur See zu erlangen. Die Bestrebungen, die durch den ehrgeizigen dritten Napoleon mit allen Mitteln verfolgt wurden, fanden jedoch anläßlich der Niederlage 1870/71 ein vorzeitiges Ende. Auch der deutschen Marinepolitik vor dem ersten Weltkrieg blieb der entscheidende Erfolg versagt.

Als Folgeerscheinung des intensiven Wettstreites unter den Frachtführern des internationalen Transportgeschäftes müssen in der Schweiz die — vorerst fremden — Agenten betrachtet werden, die immer mehr darauf drangen, das schweizerische Transportgut schon auf Schweizerboden zu übernehmen. Die meisten dieser Agenturen waren aus dem schwunghaft blühenden Auswanderergeschäft hervorgegangen. Da die Eröffnung eines solchen Agenturbüros an keine Konzession gebunden war und auch keine Kontrolle bestand, ließen sich damit recht zweifelhafte Ab-

schlüsse tätigen, wobei manch gutgläubiger Auswanderer auf das schändlichste ausgebeutet wurde. Der betrügerische Agent, der Schiffsplätze verkaufte, die zum Teil gar nicht existierten, rechnete mit der Armut der Auswanderer, die möglichst rasch nach ihrer neuen Heimat kommen wollten und denen die Mittel zu einer langen Prozeßführung in der Heimat fehlten. Durch verschiedene kantonale Gesetze über die Auswanderungsagenturen gelang es schließlich, eine gewisse, wenn auch recht oberflächliche Kontrolle einzuführen[32]). Von Bundes wegen konnten sich die amtlichen Verlautbarungen nicht genug tun, um die Bevölkerung vor unsicheren Abschlüssen zu warnen. Selbst über die unter halb schweizerischem Anstrich fahrende Reederei Steinmann wurden zahlreiche Klagen laut[33]).

Der Mangel einer immer nachdrücklicher geforderten zentralen Organisation des Auswanderungswesens führte dazu, daß sich die Bevölkerung, durch die schlechten Erfahrungen gewitzigt, von der Schweiz aus direkt mit dem kontinentalen Hafenkonsulat in Verbindung setzte. Dadurch war z. B. das schweizerische Konsulat in Le Havre, wohin sich der schweizerische Exportgüter- und Auswandererstrom — dank der vorzüglichen französischen Eisenbahnverbindungen[34]) — zum größten Teil ergoß, in den fünfziger Jahren derart überlastet, daß der dortige Konsul Wanner dringend Unterstützung in Bern anforderte[35]). Besonders bemerkenswert waren die zahlreich eintreffenden Anfragen von jungen Leuten zwischen 17 und 25 Jahren, die zur See wollten. Wenn sich auch einige davon mit dem Seedienst nur die Überfahrt nach einem der Auswanderungsgebiete verdienen wollten, so hatten doch viele Lust, den harten Beruf des Seemanns zu erlernen. Es scheint, daß Konsul Wanner diesen „torrent de lettres", wie er es nannte, durch eine unvorsichtige Bemerkung in einem seiner Berichte selbst verschuldet hatte, denn in den schweizerischen Zeitungen erschienen um den 25. März 1854 Anzeigen, wie die folgende aus dem Tagblatt der Stadt Basel: „Aus einem Bericht des schweizerischen Konsuls in Le Havre entnimmt man, daß es demselben gelang, unsere jungen Schweizer im amerikanischen Seedienst unterzubringen und daß die betreffenden Schiffskapitäne mit unseren Landsleuten sehr wohl zufrieden sind und letztere Aussicht haben, bald Offizierspatente zu erhalten. Der Herr Konsul glaubt, es würde dieser Dienst noch vielen, mit einiger Schulbildung ausgerüsteten Schweizern eine schöne Existenz und ehrenvolle Laufbahn bieten."

Mit rührender Unwissenheit wurden dem schweizerischen Konsul oft Fragen über den Seemannsberuf gestellt, die diesen zur Verzweiflung brachten. Ein besonders krasser Fall ist der eines jungen Burschen, über den sich Wanner beklagt: „Aujourd'hui même, j'ai reçu quatre pages d'un garçon meunier de 25 ans, qui à la fin demande, si sa sardité ne l'empê-

cherait pas, d'entendre le commandement". Um hier Ordnung zu schaffen, beschloß der Konsul von Le Havre, mit dem Kapitän des „Wilhelm Tell", James Funk und weiteren, ihm bekannten Kapitänen der amerikanischen Handelsmarine ein Abkommen zu treffen, in welchem die Bedingungen festgelegt wurden, wonach junge Leute als Schiffsjunge angenommen werden konnten. Diese Unterlagen wurden daraufhin dem Bundesrate eingereicht und erschienen als amtliche Verlautbarungen im Bundesblatt mit folgendem Wortlaut[36]):

„Junge Schweizer werden auf amerikanischen Handelsschiffen als Schiffsjungen oder Novizen unter folgenden Bedingungen aufgenommen:

1. daß der betreffende Aspirant erst das Alter von 15 oder 16, höchstens aber 17 Jahren habe,
2. daß er vollkommen gesund und stark gebaut sei,
3. daß er lesen, schreiben und rechnen könne und auch Anlagen zur Erlernung der Mathematik besitze,
4. daß er die deutsche und französische Sprache verstehe, sowie auch einige Kenntnisse von der englischen habe,
5. daß er entschlossen sei, das Leben der Matrosen wenigstens ein oder zwei Jahre lang zu teilen, d. h. ihre Beschäftigung, ihr Lager und ihre Nahrung mit ihnen gemeinsam habe und
6. daß er in Le Havre über Fr. 125—150 verfügen könne, um daraus die einem Seemann unentbehrlichen Kleidungsstücke anzuschaffen."

Diese Notiz des Bundesblattes wurde in der Folge von den meisten schweizerischen Zeitungen übernommen und fand starken Nachhall. Lehrlinge, Studenten, Schwererziehbare und untaugliche Nichtsnutze meldeten sich oder wurden von elterlicher Seite in Le Havre angemeldet. Dank der vorzüglichen schweizerischen Schulbildung war es auch relativ leicht, die verlangten Bedingungen zu erfüllen. Da es nun, wie Artikel 5 der Verlautbarung zeigt, nicht mehr möglich war, sich durch den Seedienst lediglich die Überfahrt zu verdienen, muß aus der Anmeldung dieser jungen Leute die feste Absicht herausgelesen werden, sich den Seedienst zur Lebensaufgabe zu machen. Wie übrigens spätere Konsulatsberichte aus Hafenstädten verschiedentlich belegten, scheint der Anteil der Schweizermatrosen in den Handelsflotten und Marinen aller Länder nicht unbeträchtlich gewesen zu sein. Auch Ullmer weist auf ihm vorgelegene Meldungen hin[37]), wonach sich verschiedentlich Schweizer in die Handels- und Kriegsmarinen anderer Staaten aufnehmen ließen, so vor allem in die französische. Auch fand diese Tatsache in einer bundesrätlichen Botschaft vom 25. November 1864 Erwähnung und wurde daselbst durch den großen Reichtum der Schweiz an Seen und Flüssen erklärt, welche als unmittelbare Anregung dienten[38]). Es scheint jedoch eher, daß der innere Drang

nach großen Weltfahrten, der nun einmal schweizerisches Erbteil ist und in früheren Jahren zur Reisläuferei führte, die primäre Ursache dieser Erscheinung war. Daß es übrigens manchem Schweizer im Dienste der Seeschiffahrt gelang, bis in die allerhöchsten Schiffschargen aufzusteigen, beweisen die verschiedenen bekannt gewordenen Fälle von Schweizerkapitänen. So fuhr ein Jakob Becker, ähnlich wie der uns bereits begegnete James Funk, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Schiffskapitän auf der Linie New York—Le Havre[39]). Am Ende des Jahrhunderts gelangte der Waadtländer A. M. Davis, der es in zwanzigjähriger Seemannslaufbahn vom Schiffsjungen bis zum Kapitän der englischen Handelsmarine gebracht hatte, mit einem Gesuch an den Bundesrat, es möchte seinem Dampfer die schweizerische Flagge verliehen werden, was indessen abgelehnt wurde[40]).

Die nachstehende Zusammenstellung der Namen junger Männer, die sich allein im Laufe des Jahres 1854 in Le Havre zum Seedienst meldeten und durch den dortigen Konsul dem Seedienst auch wirklich vermittelt wurden, möge beweisen, daß es sich bei obigen Ausführungen nicht nur um bloße Vermutungen handelt. Auch weist die Korrespondenz aus den anderen europäischen Hafenstädten, wo schweizerische Konsulate bestanden, ähnliche Dokumente auf.

Anmeldungen junger Schweizer aus dem Jahre 1854 zum Seedienst:

Name:	Wohnort:	Anmeldedatum:	Alter:
Borgerand,	Lausanne	1. März 1854	unbekannt
*Golay, Constantin	Lausanne	8. März 1854	27 Jahre
Frey, Eduard	Basel	27. März 1854	17 „
Marty, H.	Vevey	1. April 1854	18 „
Baumann, Elias	Flawil	2. April 1854	20 „
Voruz, Emile	Lausanne	8. April 1854	17 „
Wildy, Johann	Lenzburg	9. April 1854	19 „
Müller, Jakob	Schöftland	18. April 1854	18 „
Panat, Victor	Porrentruy	24. April 1854	20 „
Farschon, Guido	Wynigen	24. April 1854	28 „
Lüthy, Eduard	Schöftland	6. Mai 1854	18 „
Felber,	Luzern	23. Mai 1854	17 „
Amman, Charles	Zürich	3. Juni 1854	17 „
Decret, Arthur	Lausanne	4. Juli 1854	16 „
Gloor, Samuel	Schöftland	19. Juli 1854	17 „
Bettex,	Morges	8. Aug. 1854	17 „
Cadalbert,	Seewis	30. Sept. 1854	unbekannt

* Der Gesandtschaftsbericht aus Paris vom 31. Dezember 1912 von Minister Lardy erwähnt einen Schweizerkapitän M. Golay, der mit einer

Goelette und französischer Mannschaft unter Schweizerflagge im Indischen Ozean Handelsschiffahrt trieb und von der russischen Flotte, die damals nach Japan fuhr, infolge Nichtanerkennung der Flagge arretiert wurde.

Die binnenstaatlichen Seeflaggen vor 1914

Wenn gelegentlich darauf hingewiesen wird, daß vor den Friedensschlüssen des ersten Weltkrieges die Frage der Seeschiffahrt unter binnenstaatlicher Flagge praktisch nur in Verbindung mit der schweizerischen Eidgenossenschaft, respektive dem schweizerischen Bundesstaate aufgenommen worden sei, so ist diese Feststellung nur bedingt richtig. Wohl war es die Schweiz, die zum ersten Male veranlaßte, daß das Problem international diskutiert wurde, doch wäre es eine Mißachtung der Tatsachen, wenn daraus geschlossen würde, daß sich die Schweiz als erster Binnenstaat mit dem Gedanken der Flaggenführung zur See getragen hätte. Es sind schon Fälle binnenstaatlicher Flaggen sowohl vor als auch nach dem Zeitpunkt bekannt, von welchem an sich die Schweiz mit Überlegungen dieser Art beschäftigte. Bevor auf die wirklich bemerkenswerte Entwicklung der schweizerischen Seeflagge eingetreten werden soll, wird es von Interesse sein, einen kurzen Überblick allgemeiner Art auf die ehemals bestehenden und zum Teil heute noch verwendeten Flaggen von Binnenstaaten zu werfen.

Die Handelsflagge, von der im weiteren immer die Rede sein wird, ist üblicherweise mit der eigentlichen Nationalflagge eines Seeschiffahrt treibenden Landes identisch und gilt zur See als prima-facie-Beweis für die Nationalität, d. h. die Staatszugehörigkeit des betreffenden Schiffes. Wenn ursprünglich im Gegensatz zu den Kriegsschiffen kein Zwang zur Flaggenführung für Kauffahrteischiffe bestand[41]), so setzte sich doch schon gegen Ende des 18. Jahrhunderts die Auffassung durch, daß sich jedes Schiff einer Nationalflagge zu unterstellen habe. Mit der Verleihung der Flagge mußte der Flaggenstaat gleichzeitig die Verantwortung für alles, was auf und mit dem Schiffe geschah, übernehmen, eine Ansicht, die zwangsläufig zum Schlusse führte, daß die Flagge nur von solchen Gemeinwesen verliehen werden könne, die auch wirklich in der Lage wären, diese Verpflichtung einzuhalten. Das bedeutete nicht, daß, wie bei der Diskussion um die Schweizerflagge vielfach fälschlich angenommen worden ist, zur Ausübung des Schutzes und zur Gewährleistung der Schiffahrtsgesetze eine eigene Kriegsmarine notwendig sein mußte. Das Völkerrecht verlangte nur, daß der Flaggenstaat von der Völkergemeinschaft als rechts- und handlungsfähig anerkannt wurde[42]). Durch diese Auffassung wurden einzelne Teile eines Staates, wie Provinzen, Städte und

Gemeinden vom Recht der Flaggenverleihung ausgeschlossen, was eine mittelalterliche Tradition beseitigte. Wenn im folgenden auf das Beispiel des „pavillon hiérosolymitain" eingegangen wird, so geschieht das aus der Erwägung heraus, daß es sich hier weder um eine ausgesprochene Lokalflagge noch um eine wirkliche binnenstaatliche Flagge handelte.

Der „pavillon hiérosolymitain" war die Stadtflagge von Jerusalem, die vom dortigen Patriarchen gegen Antrag und auf Grund einer Prüfung der Moralität und des katholischen Glaubens den katholischen Kapitänen verliehen wurde, deren Schiffe in den levantinischen Seehäfen verkehrten. Da der Patriarch kein weltlicher Souverän war, sondern unter türkischer Oberherrschaft nur eine beschränkte Handlungsfähigkeit besaß, unterstand diese Flagge dem französischen Schutze. Der Kapitän hatte die erlangte Ermächtigung des Patriarchen dem französischen Konsulat des Heimathafens des Schiffes vorzulegen. Von dort erhielt er eine Bescheinigung, in welcher die Rechte auf den Schutz Frankreichs und viele materielle Vorteile bezüglich Schiffsabgaben in den Seestädten der Levante festgelegt waren. Der Patriarch besaß dieses Recht seit unvordenklicher Zeit und es wurde ihm auch am 13. Juli 1878 im Artikel 62 des Vertrages von Berlin ausdrücklich bestätigt. Die Flagge mit den fünf roten Patriarchenkreuzen sollte vermeiden, daß der christliche Kaufmann gezwungen war, von den Seestädten der Levante aus unter dem Halbmond zu segeln. Durch den Vertrag von Berlin erhielt diese Flagge plötzlich eine außerordentliche Popularität, denn kurz nach 1878 stieg die Zahl der Schiffe, die die Farben von Jerusalem führten, von acht auf mehr als hundert, eine Entwicklung, gegen welche die Türkei, die sich finanziell geschmälert sah, Protest erhob. Später veranlaßte dann das französische Ministerium des Auswärtigen, daß jeder französische Konsul vor Erteilung der notwendigen Bescheinigung im Mutterlande eine Genehmigung einholen mußte. Die Zahl der ausgegebenen Patente wurde insgesamt auf fünfzig und die Ausgabe im Jahr auf vier beschränkt[43]).

Ein Vergleich mit der Lage der Schweiz kann nach Kenntnis dieser besonderen Verhältnisse nur schwer gezogen werden. Die Unterstellung der Schweizerflagge unter eine fremde Regierung mußte in Anbetracht des schweizerischen Unabhängigkeitswillens als undurchführbar bezeichnet werden. Außerdem nahm die Flagge Jerusalems rechtlich insofern eine Ausnahmestellung ein, als sie ihre Anerkennung der historischen Überlieferung und der besonderen Lage des Heiligen Landes in der mohammedanischen Türkei verdankte. Die Verbundenheit zwischen Flaggengeber und Flaggenempfänger war rein religiöser Natur und die Flagge durfte mit Recht als Propagandamittel der christlichen Kirche in den türkischen Gewässern angesehen werden. Als Parallelen zu dieser Erscheinung von

Flaggen ohne nationalen Charakter sei auf die päpstliche Flagge[44]), auf die blau-weiße jüdische Handelsflagge[45]) und auf die Diskussion zur Schaffung einer Flagge des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz hingewiesen.

Auch die Flaggen der beiden Donaufürstentümer Moldau und Walachei bieten nur eine beschränkte Vergleichsmöglichkeit. Rein geographisch gesehen befanden sich die beiden Staaten in einer ähnlichen Lage wie die Schweiz, so daß in dieser Beziehung mit Recht auf einen Präzedenzfall hingewiesen werden darf. Ein Vergleich der Rechts- und Handlungsfähigkeit der beiden Staaten läßt jedoch weitgehende Verschiedenheiten erkennen. Im Gegensatz zur Schweiz, als einem international anerkannten Staatsgebilde waren die beiden Donaufürstentümer nie wirklich unabhängige Staaten. Der Einfluß der türkischen und russischen Machtsphäre machte sich während des ganzen 19. Jahrhunderts geltend. Die Unabhängigkeit der Fürstentümer wurde zwar im Jahre 1856 nach Beendigung des Krimkrieges im Friedensvertrage von Paris anerkannt, hatte jedoch keine besondere Bedeutung mehr, da kurze Zeit darauf die Vereinigung der Moldau und der Walachei zum selbständigen Staate Rumänien erfolgte[46]).

Das eigentliche Beispiel, auf das sich schon zu Beginn der Diskussion um die Schweizerflagge Förderer und Gegner stützen konnten, bildet die Seeflagge der Freien Stadt Frankfurt. Da es sich hierbei um ähnliche Verhältnisse handelte, wird es wertvoll sein, sich diese eigenartige historische Erscheinung auf dem Gebiete des Flaggenrechtes in Erinnerung zu rufen[47]).

Die politische Situation der freien Bundesstadt Frankfurt a. M. war in den Jahren um 1830 etwas verfahren, da sie sich aus Opposition gegen den preußischen Zollverband, dem damals bereits verschiedene süddeutsche Staaten beigetreten waren, dem mitteldeutschen Handelsverein anschloß. Dadurch wurde der Frankfurter Messe empfindlicher Schaden zugefügt, auch geriet die Stadt durch das neue preußische Mautsystem auf dem Rheine in arge Bedrängnis. Mit zunehmendem Zerfall des Handelsvereins wurde Frankfurt, das an seinem Widerstand gegen die Vormachtstellung Preußens hartnäckig festhielt, in eine mehr und mehr isolierte Stellung gedrängt. Wollte es die ehemalige Bedeutung als Handelsstadt nicht ganz verlieren, so mußte ein Ausweg gefunden werden. Nichts war natürlicher, als der Gedanke, ins feindliche Lager überzulaufen. So suchte man denn mit England, das die deutschen Einigungsbestrebungen mit höchstem Mißtrauen verfolgte, in ein festes Handels- und zugleich auch Schiffahrtsvertragsverhältnis zu gelangen, ähnlich wie das der Hansestädte Bremen

und Hamburg durch den Abschluß des englisch-hanseatischen Vertrages vom Jahre 1825. Die Schwierigkeit war nur, daß es Frankfurt an der Möglichkeit fehlte, eine vollkommene Reziprozität, wie sie ein solcher Vertrag verlangte, zu bieten. Was Frankfurt anzubieten hatte, besaß England ohnehin schon und es konnte sich praktisch lediglich darum handeln, daß Frankfurt dem englischen Vertragspartner seinen Mainhafen als Eingangsfreihafen für englische Produkte und das Gebiet der freien Bundesstadt als Schmuggeldepot nach den Ländern des preußischen Zollvereins zur Verfügung stellte. Der schlechte Zustand des Mainhafens und die starken Beschränkungen in der Rheinschiffahrt waren indessen für einen freien Handelsverkehr zwischen England und Frankfurt schwer zu überwindende Hindernisse. Erst die in der Rheinschiffahrtsakte vom Jahre 1831 stipulierte grundsätzliche Freiheit der Rheinschiffahrt brachte eine unerwartete Lösung. Das Problem des vorerst noch in ungenügendem Maße schiffbaren Mains sollte dadurch gelöst werden, daß man im Einverständnis mit dem Bundesgenossen Nassau dessen Gemeinde Kostheim als Vorhafen zu gewinnen trachtete. Immerhin wurde dieser Tatsache nicht allzugroße Wichtigkeit beigemessen, da der Vertrag in erster Linie ein Prestigeerfolg werden sollte[48]). Mit allen Mitteln wurde versucht, England, das diesen Annäherungsversuchen vorerst sehr reserviert gegenüberstand, für den Vertrag zu gewinnen. In einem Schreiben hieß es: „Wir sind ein Entrepôt englischer Waren in Deutschland und wir wollen es bleiben, aber es wird uns das täglich schwerer. Wir werden in Deutschland verlästert als Verräter an den deutschen Interessen. Wir werden auf die Dauer diesen Vorwurf nicht tragen und der Zumutung zum Eintritt in den Zollverein nicht widerstehen können, wenn ihr uns nicht helft. Ihr müßt uns in die Lage versetzen, zeigen zu können, daß wir den Schaden, den wir angeblich Deutschland zufügen, auf der anderen Seite wettmachen. Ihr müßt den von Frankfurt und über Frankfurt in England importierten Waren Erleichterungen gewähren. Ihr müßt das, da wir für den Import Eurer Waren in Deutschland so ausgiebig sorgen; das wird uns aber nicht mehr vorgeworfen werden können, wenn wir zu gleicher Zeit den Exportinteressen Deutschlands dienen."

In England überlegte man sich den Antrag höchst nüchtern. Man war sich über die Tragweite eines Vertrages mit einer Stadt, die an einem Flusse lag, der in den Sommermonaten kaum leichte Barken zu tragen vermochte, vollkommen bewußt. Eine Gegenseitigkeit in der Zulassung der Flaggen konnte, wenigstens für England, nur in einem papiernen Recht bestehen. Der Handels- und Schiffahrtsvertrag sollte eindeutig nur zur Bemäntelung des politischen Schutzverhältnisses dienen, unter das sich Frankfurt begeben wollte, um gegenüber dem preußischen Zoll-

verein eine wirksame Stütze zu besitzen. Von Anfang an waren keine klar zu erkennenden Bedürfnisse des Frankfurter Handels gegeben, die ausgerechnet durch einen Abschluß mit England, wie er angestrebt wurde, hätten befriedigt werden können. Man zerbrach sich in Frankfurt selbst den Kopf, um herauszubekommen, welche Vorteile England angeboten werden könnten, um die Sache nach außen hin zu rechtfertigen. Grundsätzlich war man zu jedem Zugeständnis bereit, so daß Cartwrigh, der Vertreter Englands in Frankfurt, an Palmerston schreiben konnte: „Frankfort is ready to offer all she has to give." Wenn sich England trotz genauer Einsicht in die Verhältnisse in Unterhandlungen mit Frankfurt einließ, so geschah dies, weil es in den Rahmen der damaligen Politik paßte. Diese ging energisch darauf aus, unter Wahrung der materiellen englischen Interessen die Patronisierung aller Kleinstaaten gegen die imperialistischen Gelüste der kontintalen Großmächte zu übernehmen, was wiederholt auch der Schweiz zugute kam. Ein Vertrag mit Frankfurt hätte England immerhin die Möglichkeit gegeben, dem britischen Handel in Deutschland einen gewissen Vorteil gegenüber demjenigen anderer Nationen, die kein solches Loch besaßen, wie es Frankfurt darstellte, einzuräumen. Andererseits mußte sich Palmerston sagen, daß die erst noch zu schaffende Flagge Frankfurts in der rein importorientierten Mainstadt kaum jemals ernstlich zur Geltung kommen würde.

Nach dem Abfall Kurhessens vom Mitteldeutschen Handelsverein regten sich auch in Frankfurt starke Kräfte, die zum Anschluß an den preußischen Zollverband drängten, doch vermochte sich die Opposition, die damals schon die geheime Gewißheit hatte, daß sich England zum Vertragsabschluß bereit erklären werde, im Senate noch durchzusetzen. Mit gewaltigem Mehr von 68 gegen eine Stimme wurde am 17. Dezember 1831 völlige Distanzierung vom preußischen Mautsystem beschlossen. Obwohl die Zustimmung Englands, das gesonnen war, Preußen eine Lektion zu erteilen, zu jenem Zeitpunkte schon sicher war, verzögerte sich der Abschluß um einige Monate. Mit zunehmendem englischem Wohlwollen waren die Gelüste Frankfurts nach hoher Politik gewachsen und mußten durch eine deutliche Sprache von seiten Englands zurückgewiesen werden. „Die Frankfurter dürfen ja nicht wie das Kind nach dem Monde greifen. Ein Handelsvertrag mit materiellen Vorteilen ist eine Chimäre, denn England kann für Frankfurt kein apartes Würstchen braten, man nehme den guten Willen für die Tat und den Schein für Wirklichkeit." So wurde der Handels- und Schiffahrtsvertrag am 12. Mai 1832 zwischen Palmerston und Harnier gefertigt und ging am 14. Juni zur Bestätigung an den Frankfurter Senat sowie die gesetzgebende Versammlung zur Ratifikation.

Die Nachricht vom Resultat der bisher streng geheim gehaltenen Unterhandlungen erregte in Deutschland eine nicht geringe Sensation. Es fehlte allerdings auch nicht am Spott über einen Vertrag, der feierlich freie Schiffahrt für eine Handelsflotte stipulierte, die gar nicht vorhanden war und in welchem vergessen schien, daß die Mainschiffe nicht auf hoher See und die Seeschiffe nicht auf dem Main fahren konnten. Es brauchte kein besonderes politisches Verständnis, um hier hinter die Kulissen zu blicken, denn es waren kaum fünf Jahre her, seitdem Preußen mit England einen Schiffahrtsvertrag abgeschlossen hatte, in welchem ausdrücklich nur Schiffe aus solchen Häfen nach England fahren konnten, die ihrerseits Reziprozität gewährten. Diese Eigenschaft war aber den Rheinhäfen abgesprochen worden, obwohl besonders die Kölner Handelskammer unter Führung von Merkens die größten Anstrengungen unternommen hatte, um in die freie Seeschiffahrt, die bis nach Vegesack reichte, auch Köln einzubeziehen.

In Frankfurt entstand, nicht zuletzt angeregt durch die spöttelnden Stimmen, die dem Vertrage jeden praktischen Wert absprachen, in weiten Kreisen die feste Absicht, die vertraglich erreichten Vorteile auch wirklich auszunützen. Vor allem mußte versucht werden, die Schiffahrtsverbindung mit London herzustellen, von deren Realisation die weitere praktische Nutzung des Vertrages abhing. Es ist rührend zu verfolgen, mit welcher Ahnungslosigkeit sich die Frankfurter im befreundeten Bremen Ratschläge über das Aussehen der zukünftigen Seeflagge und der benötigten Schiffspapiere holten. Ein Warentransport vom Ufer des Mains — der Vertrag mit Kostheim hatte sich zerschlagen — bis an die Ufer der Themse durch ein und dasselbe Schiff war unmöglich zu bewerkstelligen. Da man in Frankfurt jedoch von der Vorstellung des direkten Verkehrs nicht lassen wollte tröstete man sich mit dem Gedanken, zwei Schiffe gleichen Namens zu verwenden, wobei in Rotterdam umgeschlagen werden sollte. Die beiden für diesen Transport in Betracht kommenden Schiffe sollten dem gleichen Unternehmen gehören, so daß das Rhein-Main-Schiff gewissermaßen als Leichterschiff zu qualifizieren war. In einem ehemaligen Seekapitän fand sich in Frankfurt auch der Mann, der bereit war, die erste Fahrt durchzuführen. Nachdem die Flagge entworfen worden war, konnte im April 1833 die „Stadt Frankfurt" zur ersten Fahrt nach Rotterdam aufbrechen, das sie am 9. Mai 1833 erreichte. Hierauf begab sich der Kapitän nach London, kaufte dort ein geeignetes Schiff, das er auf den Namen des bereits benützten Flußschiffes taufte und mit dem mitgebrachten Frankfurter Schiffspapieren ausrüstete. Als er mit diesem Fahrzeug unter Frankfurter Flagge wiederum im Hafen von Rotterdam erschien, stieß er allerdings auf Schwierigkeiten, da die

Hafenbehörde, zu welcher die amtliche Mitteilung noch nicht gedrungen war, Frankfurt nicht als Seehandelsstadt anerkennen wollte. Erst auf seine Klage im Haag hin gelang es dem Kapitän der „Stadt Frankfurt", die Erlaubnis zum Umschlag zu erwirken, doch wurde diese nur als persönliche Gunst erteilt, da sich die Regierung im Haag die Prüfung der Rechtslage vorbehalten wollte. In Frankfurt war man immerhin hoch befriedigt. Als das Frankfurter Seeschiff am 23. Juni wieder in London ankam, schrieb der Schiffsbesitzer triumphierend nach Hause: „The first direct intercourse between this country and Frankfort has thus begun", allein es scheint nicht, daß dieser ersten „direkten" Fahrt von Frankfurt nach London noch viele andere nachgefolgt sind. Die Akten enthalten nichts mehr darüber und erst im Jahre 1848 wird man nochmals daran erinnert, als der Frankfurter Konsul in London auf der neu eröffneten Seefrachtenbörse durchsetzte, daß der Frankfurter Seeflagge ein Platz unter den Wappenfeldern der übrigen seefahrenden Nationen eingeräumt werde, wobei speziell auf die Tatsache des im Jahre 1833 in London erschienenen Schiffes unter dieser Flagge verwiesen wurde.

Der Handelsvertrag nahm übrigens ein klägliches Ende. Als es schließlich am 2. Januar 1836 doch zum Anschluß an den Zollverein kam, da Frankfurt dem überhandnehmenden Druck Preußens und der wachsenden Isolierung nicht mehr standzuhalten vermochte, wurde als Aufnahmebedingung die Auflösung des Handelsvertragsverhältnisses mit England verlangt. Durch einen Sondergesandten suchte man die Einwilligung Palmerstons zur Wiederauflösung des vor kaum drei Jahren abgeschlossenen Vertrages zu erhalten, die dieser nach einigem Bitten gewährte. Die Auflösung beschränkte sich jedoch lediglich auf den Handelsvertrag, der Schiffahrtsvertrag blieb bestehen und damit verbunden auch das Recht zur Flaggenführung. Die „direkte Fahrt" spukte noch lange in den Köpfen der unternehmungslustigen Frankfurter und fand ihren Niederschlag in der Main-Rheinschiffahrt bis nach Holland.

Die Flagge als Mittel schweizerischer Kolonisationspolitik

„Eine Nation, die keine Küstenländer, keine Schiffahrt und Seemacht besitzt, oder die Mündungen ihrer Ströme nicht in ihrer Gewalt hat, ist in ihrem fremden Handel von anderen Nationen abhängig; sie kann weder eigene Kolonien anlegen noch neue Nationen hervorbringen, aller Überfluß an Bevölkerung, an geistigen und materiellen Mitteln, die aus einer solchen Nation nach nicht kultivierten Ländern fließt, geht ihrer Literatur, ihrer Zivilisation und Industrie zum Vorteil anderer Nationalitäten verloren." Dieser Ausspruch eines zeitgenössischen Nationalökonomen[19]) hatte auch für den jungen schweizerischen Bundesstaat seine

volle Berechtigung, was im weiteren noch deutlich zum Ausdruck kommen wird. Auch die Schweiz stellte seit Beginn des 19. Jahrhunderts ein gewaltiges Auswandererkontingent, das auch noch nach der Gründung des Bundesstaates, nicht zuletzt durch die Goldfunde des kalifornischen Neu-Helvetien angeregt, weiterhin anschwoll. Obwohl es sich dabei um eine nicht zu übersehende Erscheinung handelte, kümmerte sich der Staat wenig um die daraus entstehenden politischen und wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten. Vor 1848 war es die lockere Staatsform und deren mangelnde Auslandsorganisation, die eine nachdrückliche Wahrung gesamtschweizerischer überseeischer Interessen verunmöglichte und nach Begründung des Bundesstaates enthielt sich die Schweiz sowohl aus finanziellen wie auch aus Gründen, die durch ihre geographische Lage gegeben waren, jeder kolonialen Expansionspolitik, wie sie in Europa Mode wurde. Wo sich selbst die Sorge um das Auswanderungswesen lediglich und erst nach bittersten Klagen auf die Überwachung der Auswanderungsagenturen und auf die Abgabe von gedruckten Anleitungen für Auswanderungslustige beschränkte, konnte von einer Kolonialpolitik keine Rede sein, ganz abgesehen davon, daß es der Schweiz an den politischen, militärischen und finanziellen Mitteln, sowie der verfassungsmäßigen Zuständigkeit zur Okkupation fremden Gebietes ermangelte. Den zahlreichen Interessenten einer solchen Politik blieb nur die Möglichkeit des privaten Erwerbes von „uneigentlichen Kolonien“,[50]) die unter der Hoheitsgewalt eines fremden Staates angelegt werden mußten, was denn auch während des ganzen 19. Jahrhunderts aus den verschiedensten Motiven heraus gefordert wurde. Hierbei lassen sich drei Hauptgruppen unterscheiden, wobei die erste praktisch außer Betracht fällt, da sie die Beteiligung des Bundes erforderte, die verfassungsmäßig nicht verlangt werden konnte und somit auch nicht gewährt wurde. Unter diese Gruppe fallen die Bestrebungen gemeinnütziger Institutionen, wie der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, des Schweizerischen Grütlivereins u. a., die den Erwerb von größeren Landstrichen, besonders in Mittel- und Südamerika durch den Bund bezweckten, damit sich die schweizerischen Auswanderer ohne Gefahr des Ausgenutztwerdens durch fremde Landesherren eine neue Heimat schaffen konnten. Der Schutz der ausländischen Regierungen sollte ihnen im Gegenteil durch Staatsverträge zugesichert werden. Das bekannteste und vor allem auch konkreteste dieser Projekte war der Plan des Schaffhauser Arztes Dr. Wilhelm Joos, der einen solchen Landerwerb in Costa-Rica beabsichtigte und auch alle Vorbereitungen dazu traf[51]). Auch der Antrag Bleuler vom Jahre 1871, der anläßlich der Beratungen zur Verfassungsrevision eingereicht wurde, verdient hier genannt zu werden, obwohl auch er, ebenso wie die ehemals im Nationalrate erheblich erklärte Motion Joos verworfen wurde.

Eine zweite Art der Förderung kolonisatorischer Bestrebungen zum Zwecke des Auswandererschutzes stellte der freiwillige Zusammenschluß von Auswanderern dar, der schon in der Schweiz meist regional nach Städten oder Kantonen mit dem Ziel erfolgte, in einem bestimmten überseeischen Auswanderungsgebiete gewaltige Ländereien gemeinsam zu erwerben und zu bewirtschaften. Meist erhielten dann die entstehenden Siedlungen den Namen des Kantons, aus welchem die Mehrzahl der Ansiedler stammte. So entstanden die Siedlungen von Neu-Bern und Neu-Glarus in Nordamerika und Neu-Fribourg in Südamerika, sowie verschiedene gemischtschweizerische Siedlungen mit Namen Neu-Helvetia, um damit nur einige der bekanntesten Namen zu nennen.

Die dritte Form der getroffenen Einteilung, die hier noch weiter verfolgt werden soll, waren die durch privates Kapital gegründeten Kolonisationsunternehmungen, die sich als Handelsgesellschaften mit dem Zweck konstituierten, überseeische Gebiete zu erwerben und diese den schweizerischen Kolonisten gegen Ratenzahlungen, in welchen die Verzinsung und Amortisation des Kapitals eingeschlossen war, zu überlassen. Diese Kolonien wurden durch einen, von der Gesellschaft eingesetzten Direktor beaufsichtigt, der für ihre Prosperität verantwortlich war. Zur Steigerung der Rentabilität versuchte besonders eine dieser Gesellschaften, die Auswanderer bereits in der Schweiz zusammenzufassen und in kompakten Massen auf eigenen Schiffen an den neuen Bestimmungsort zu befördern, womit die nicht unerheblichen Gewinnchancen, die durch die Einnahme der Passagegelder gemacht werden konnten, ebenfalls dem Unternehmen zugeflossen wären. Als eines der bekanntesten Unternehmen dieser Art sei hier die Basler Gesellschaft „Association Centrale de Colonisation" genannt. Aus der Divergenz zwischen dem gemeinnützigen und dem Erwerbscharakter der ersten und der dritten Gruppe läßt sich unschwer die große Abneigung erkennen, die die Vertreter der gemeinnützigen Institutionen diesem „Geschäft" mit den Auswanderern entgegenbrachten. Besonders der im Zusammenhang mit der Auswandererfrage viel genannte und verdienstvolle Schaffhauser Dr. Joos sollte sich noch in einer späteren Flaggendiskussion im Nationalrate mit aller Entschiedenheit gegen diese Projekte stellen, die nicht durch die Bundesbehörden kontrolliert würden.[52]) Zu der beabsichtigten Übernahme von Schiffen zum Transporte der Auswanderer gehörte auch deren Unterstellung unter eine Flagge. Nach der herrschenden Auffassung hatte die Nationalität des Schiffes notwendig mit derjenigen des Schiffseigners identisch zu sein, was entsprechend dem schweizerischen Charakter der Gesellschaft eine schweizerische Flagge verlangte. Die Schweizer, die bisher an der Seeschiffahrt als Reeder teilhatten und dazu die Flaggen ihrer Gastländer

benutzten, verdankten dies entweder dem Erwerb des betreffenden ausländischen Bürgerrechtes oder dem Umstand, daß wie z. B. in Belgien, der Staat die Flagge auch an Ausländer verlieh, sofern sie eine minimale Anzahl von Jahren im betreffenden Staate ansässig waren und das Reedereiunternehmen von einem Hafen dieses Staatsgebietes aus betrieben; eine Bestimmung, von der die bereits bekannte Reederei Steinmann profitierte.

Eine dieser Kolonialgesellschaften, die genannte Association de Colonisation, richtete gegen Ende des Jahres 1861 an den Bundesrat ein Gesuch, in welcher die Autorisation zur Führung der Schweizerflagge verlangt wurde. Dadurch wurden Probleme aller Art hervorgerufen. Schon die Unterstellung von Schiffsraum unter die eigene Flagge auf dem offenen Meere bedeutete eine Erweiterung der Staatshoheit, indem das Schiff, solange es sich nicht in fremden Territorialgewässern befand, als Teilstück des Flaggenstaates angesehen wurde[53]).

Das Recht zur Flaggenführung für alle Staaten hatte schon der niederländische Rechtsgelehrte Hugo Grotius im Jahre 1609 in seinem „Mare liberum" indirekt nachgewiesen, wo er den Grundsatz der „Freiheit der Meere" verfocht. Das Werk von Grotius war, wie der volle Titel anzeigt[54]) der Absicht entsprungen, dem Alleinherrschaftsgedanken Jakob I zur See wirksam entgegenzutreten. Seine juristischen Beweisgründe waren mit kurzen Worten zusammengefaßt folgende: „Das Meer und das Recht, auf ihm Schiffahrt zu treiben, kann in keines Menschen und Staates Eigentum stehen. Das Meer könne nicht begrenzt und nicht beherrscht werden, es sei ein unendliches Element. Es könne nicht erschöpft werden und seine Fruchtbarkeit sei ohne Schranken. Alle Nationen haben das gemeinsame Bedürfnis freier Schiffahrt und es sei unbillig, denjenigen, die Handel treiben wollen, diese Möglichkeit auf dem Meere zu beschränken. Das Meer sei allen gemeinsam und könne nicht im Sondereigentum eines Einzelnen stehen." Natürlich stand Grotius mit dieser Auffassung in den Reihen derjenigen, die die Teilung der Welt durch den Papst nicht als rechtsgültig anerkannten.

Trotz der heftigen Gegnerschaft, auf welche diese Schrift in der merkantilistischen Welt stieß, vermochte sie sich im internationalen Seerecht durchzusetzen, was besonders im Verlaufe des 19. Jahrhunderts in den Handels- und Schiffahrtsverträgen der seefahrenden Nationen zum Ausdruck kam. In Wirklichkeit blieb jedoch die Frage nach Freiheit oder Unfreiheit auf den Meeren eine Frage der Macht und nur wer in der Lage war, sich mit Waffengewalt im Notfalle Respekt zu verschaffen, konnte sich der Schiffahrts- und Handelsfreiheit, sowie des ungehinderten Fischfanges auf hcher See erfreuen.

Für die Schweiz mochte das Recht zum Führen der eigenen Flagge im Jahre 1861 schon hinlänglich gesichert erscheinen, da England mit dem Übergang zum Freihandel durch den Sieg der Anti-cornlaw-League gleichzeitig auch die fast zweihundert Jahre alte Navigationsakte aus dem Jahre 1651 am 26. Juni 1849 aufhob und damit demonstrativ für die Freiheit der Meere eintrat, was dem damaligen Kräfteverhältnis entsprechend in erster Linie dem englischen Handel zugute kam. Die Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der Schweizerflagge auftauchten, waren jedoch anderer Art und können zum Teil in eine rechtliche, zum Teil in eine wirtschaftspolitische Sphäre eingereiht werden.

Was die Rechtsseite betraf, so genügte zur Anerkennung der Flagge nicht einfach deren Hochziehen im Heck eines, in schweizerischem Eigentum stehenden Schiffes unter gleichzeitiger Notifikation an die übrigen seefahrenden Mächte. Die rechtlichen Voraussetzungen zur Flaggenführung bedingten eine Reihe von Tatsachen und Maßnahmen, die erfüllt sein mußten, wollte das Schiff auf internationale Anerkennung seiner Nationalität rechnen. Häufig wurden noch während des 19. Jahrhunderts Schiffe als Piratenfahrzeuge beschlagnahmt, weil sie sich nicht durch die besonderen Vorschriften und Dokumente auszuweisen vermochten, die der Flaggenstaat des anhaltenden Schiffes als notwendig erachtete. Von einer internationalen Regelung war noch keine Rede. Als unbedingt erforderliche Voraussetzungen galten ein nationaler Ursprungsnachweis des Schiffes, eine Musterrolle, die nebst dem Kapitän auch eine nationale Besatzung aufwies, ein Ausweis, aus welchem hervorging, woher das Schiff kam und wohin es ging, sowie ein Flaggenattest der Admiralitätsbehörde des Heimatstaates, worin diese bescheinigte, daß das Schiff seinen Gesetzen unterstand und die Flagge zu Recht führte. Für ein Kauffahrteischiff waren zudem noch die Ladungspapiere sowie das Manifest erforderlich. Eine Garantie unbehinderter Fahrt bildete die Innehaltung aller denkbaren Vorschriften bei der unsicheren Rechtslage zur See nun keinesfalls. Daß die Flagge Frankfurts durch England aus rein politischen Gründen anerkannt worden war, ohne irgendwelchen präjudiziellen Rechtsanspruch, zeigte die spätere Haltung Palmerstons gegenüber der am 31. Juli 1848 durch die Frankfurter Nationalversammlung als gesetzlich zulässig erklärten schwarz-rot-goldenen deutschen Einheitsflagge. Diese wurde von ihm als „Phantasieflagge" bezeichnet, welche keinen Anspruch auf Achtung von Seiten Englands erheben dürfe. In krassem Gegensatz hierzu erfolgte jedoch Mitte Mai 1861 die sofortige Anerkennung der brasilianischen Rebellionsflagge, wie auch derjenigen der konföderierten Südstaaten Nordamerikas im ausbrechenden Sezessionskriege.

Mit der wohlwollenden Anerkennung und Achtung der Schweizerflagge in Friedens- wie in Kriegszeiten blieb immer noch das Problem der freien Benutzung fremder Seehäfen und Küstengewässer ungelöst. Diese war im Begriff der „Freiheit der Meere" nicht miteinbezogen, sondern es lag im Ermessen jedes einzelnen Küstenstaates, zu bestimmen, welchen Schiffen und zu welchen Bedingungen die Seehäfen der ausländischen Schifffahrt offen stehen sollten. Die führende Rolle bei der Aufstellung merkantilistischer Seeregeln spielte England durch die Bestimmungen der Navigationsakte. Der Ausschluß jeder fremden Flagge vom englischen Seehandel hatte bei den übrigen seefahrenden Staaten ebenfalls zu scharfen Reaktionen geführt, woraus sich die starren Kodifikationen bildeten mit dem Bestreben, den gesamten Seehandel des betreffenden Landes der eigenen Schiffahrt vorzubehalten. Ausnahmen wurden nur zögernd und nur auf Grund bilateraler Reziprozitätsverträge gewährt. Wenn England auch durch die Merchant Shipping Act, die an die Stelle der aufgehobenen Navigationsakte trat, eine tiefe Bresche in das traditionelle System schlug, indem es seine sämtlichen Handelshäfen und Meere in Form von Meistbegünstigungsverträgen freigab, sollte doch noch einige Zeit vergehen, bis die übrigen seefahrenden Nationen diesem Beispiel Folge leisteten. Das wäre für eine schweizerische Seeschiffahrt, die kein Gegenrecht zu bieten imstande war, in höchstem Maße hinderlich gewesen. Die Schweizerschiffe und die von ihnen beförderten Waren wären den oft sehr erheblichen Flaggenzuschlägen und Differenzialzöllen unterworfen worden, da ihr Heimatstaat nur mit ganz wenigen Staaten in einem Meistbegünstigungsverhältnis stand, welches jedoch keine Schiffahrtsklauseln enthielt. Es bestand wohl die Möglichkeit, schweizerisches Gebiet auf dem Wasserwege des Rheines zu erreichen, jedoch war es zweifelhaft, ob die seefahrenden Mächte eine ähnliche Haltung einnehmen würden, wie seinerzeit England gegenüber Frankfurt. Die Exterritorialität des gesamten Rheinlaufes, die schon durch den Wiener Kongreß verfochten worden war, bedeutete immerhin noch nicht, daß dieser als „einziger Freihafen", wie es die Kölner Handelskammer vorgeschlagen hatte, in dem Sinne anerkannt wurde, daß die Anliegerstaaten gleichsam auch als Küstenstaaten hätten betrachtet werden können.

Da der schweizerische Bundesrat in den Gründungsjahren des jungen Bundesstaates allen Problemen und Fragen, die im In- und Ausland an schweizerische Staatsbürger herantraten, ein weitgehendes Interesse entgegenbrachte, machte er auch die Flaggenfrage zu seiner eigenen und beauftragte den Berner Professor und Völkerrechtslehrer Gonzenbach mit der Ausarbeitung eines rechtlichen Gutachtens. Dieser empfahl dem Bundesrate in dieser Frage vorerst zu sondieren, um die Einstellung der

großen Seemächte England, Nordamerika und Holland gegenüber einem solchen Projekte zu erfahren. Er selbst war vollständig überzeugt, daß über das Recht, die Schweizerflagge auf dem Meere zu entfalten, kein Zweifel bestehen könne. Bedenken hegte er jedoch darüber, ob die schweizerischen Handelsschiffe auch dann als solche anerkannt würden, wenn die Besatzung und der Herkunftsort der Schiffe nicht den allgemeinen Auffassungen entsprächen. In sechs Punkten faßte er die bekannten Bedingungen zusammen, die nach internationaler Usanz verlangt wurden, wobei besonders der letzte Punkt betreffend Ersetzung der fehlenden Hafenbehörden durch die schweizerischen Konsuln bemerkenswert war[55]). Diese wären mit einer umfangreichen Vollmacht ausgestattet worden; denn unter die Funktionen der Hafenbehörden fiel nicht nur die Registratur der Schiffe und die sonstigen verwaltungsrechtlichen Geschäfte, sondern es stand ihnen auch richterliche Gewalt zu, worauf noch einzugehen sein wird. Die Bestimmungen betreffend Nationalität der Mannschaft, des Kapitäns und des Schiffes hätte die Schweiz schwerlich einhalten können, so daß der Schiffsbesitzer durch bundesrätlichen Beschluß davon hätte befreit werden müssen.

Der Bundesrat beschloß nun, auf Anregung Professor Gonzenbachs, eine Rundfrage an die Gesandtschaften von Paris und Turin, sowie die Konsulate von London, Washington, New York, Rio de Janeiro, Le Havre, Amsterdam, Brüssel, St. Petersburg, Bremen und Madrid zu richten, mit welcher diese Amtsstellen aufgefordert wurden, sich über die Einstellung der Regierungen, bei welchen sie akkreditiert waren, zum Problem einer Schweizerflagge auf Schweizerschiffen zu erkundigen. Das Schreiben, datiert vom 25. Januar 1862, hatte folgenden Wortlaut:

„Il a été soulevé et dans ces derniers temps à reiterées fois, la question de savoir, si le commerce suisse d'exportation pourrait transporter les marchandises sur les bâtiments sous pavillon fédéral et si ce pavillon jouirait alors sur la mer, comme c'est le cas sur terre, des avantages de la neutralité. Cette question a suffisamment d'importance et de portée pour mériter un examen approfondi. Dans ce but, le Département Fédéral du Commerce et des Péages vient requérir votre concours obligeant.

Avant tout il serait important de savoir, comment les puissances maritimes: la Grande-Bretagne, la France, les Etats-Unis, les Pays-Bas etc. envisageraient l'apparition du pavillon suisse sur l'océan. S'il ne saurait y avoir doute au sujet du droit de déployer ce pavillon sur la mer, il y a lieu d'hésiter sur le point, de savoir, si les bâtiments marchands suisses seront reconnus comme tels et par conséquent,

comme neutres, même alors, que le capitaine ne serait pas suisse, que l'equipage n'appartiendrait pas en majorité à la nationalité suisse et que le vaisseau n'aurait pas été construit en Suisse. Il faut aussi examiner que l'existance d'un pavillon suisse n'aurait pas pour conséquences nécessaires un droit maritime suisse, des traités de navigation avec les éetats maritimes, l'cérémoniel de mer etc.

Pour ce qui concerne les papiers de mer exigibles en temps de guerre, l'on se demanderait, si, la Suisse n'ayant pas de port de mer, et par conséquent pas d'autorités maritimes, de tels papiers expédiés par des Consuls suisses, seront réconnus.

Quelques états demandent que les deux tiers, d'autres que les trois-quarts de l'équipage, soient ressortissant de l'Etat, dont le navire porte le pavillon. Il serrait donc important de savoir, sie l'on dispenserait la Suisse comme pays intérieur sans frontière maritime de l'observation de cette prescription.

En général il s'agît de savoir, si le pavillon suisse pourrait être arboné sur mer et si selon les circonstances, cette mesure pourrait être utile au commerce national, ou bien s'il serait préférable, de transporter les marchandises suisses sur les bâtiments d'autres nations, en se tenant au droit maritime, établi dans la déclaration ci-jointe du 16 Avril 1856 des plénipotentiaires des puissances dans leur conférence à Paris auquel la Suisse a adhéré sur l'invitation des puissances maritimes. Le Département recommande cet objet à vos mures reflexions et à votre examen, dont il vous prie, de bien vouloir lui communiquer bientôt le résultat."

Damit hatte sich der Bundesrat vom ursprünglichen beschränkten Verlangen nach einer Flagge für Auswandererschiffe sogleich auf den allgemeinen Standpunkt gestellt, diese im Hinblick auf eine schweizerische Handelsschiffahrt zu diskutieren und es wird nun von Interesse sein, einen kurzen Überblick auf die mehr oder weniger ausführlich gehaltenen Antworten zu werfen, die zum erstenmal Aufschluß über die von Auslandsschweizern im Reedereigeschäft eingeschlagenen Praktiken ergaben.

Die Antworten der schweizerischen Repräsentanten im Auslande ließen nicht lange auf sich warten. Als erster meldete sich etwas überrascht, ja fast belustigt der Konsul von Le Havre. „Suisse et marine! C'est la première fois, que je vois ce rapprochement de motive". Er war vollständig überzeugt, daß es der Schweiz unmöglich gelingen könnte, auch nur die wesentlichsten internationalen Anforderungen wie eigener Registerhafen für Schiffe unter Schweizerflagge, genügender Schutz vor Übergriffen fremder Staaten, genügende Gesetzgebung und eine zuständige Gerichts-

barkeit zu erfüllen. „Je ne vois que des difficultés insurmontables dans cette idée contre nature d'une marine suisse." Damit war der Fall für ihn als überhaupt nicht diskussionsfähig erledigt. Sehr beachtenswert waren hingegen seine Ausführungen über die bisher von Schweizern betriebenen Reedereiunternehmen, die wohl eindeutig den Nachweis erbrachten, daß die Flaggen für die beiden Schiffe „Wilhelm Tell" und „Helvetia" nicht zum Zwecke der Unterstellung der beiden Schiffe unter schweizerische Staatshoheit Verwendung gefunden hatten, sondern lediglich als Zierat mitgeführt wurden, ähnlich der von den großen Reedereien benützten Hausflaggen. Die Schweizer, und es scheinen nach seiner Ansicht deren nicht wenige gewesen zu sein, die sich bereits im Reedereigeschäft betätigten, hatten sich in den Auswanderungsgebieten zumeist naturalisiert, da in der Flaggengesetzgebung aller Länder die Tendenz vorherrschte, die nationale Flagge den einheimischen Staatsbürgern vorzubehalten. „Les Suisses possèdent des navires en France, ils en possèdent en Angleterre, aux Etats-Unis et j'ai lieu de croire, que le navire brésilien, qui vient d'apporter une cargaison de café à ma maison, appartient à des Suisses car il s'appelle ‚Helvetie'. Mais ils n'ont jusqu'ici éprouvé aucun besoin de faire naviguer leurs navires sous pavillon fédéral suisse. Ils trouvent sous le pavillon anglais ou français une protéction ou des garanties, qu'aucune nation peut leur offrir"[56]). Diese Darstellung muß nun allerdings als etwas ungenau bezeichnet werden, da es sich bei den genannten Reedern wohl in den meisten Fällen um ehemalige Schweizer handelte; denn in England wurde z. B. von einem Reeder die eidesstattliche Erklärung verlangt, daß er keinem anderen Staatsverband als dem englischen angehöre.

Wesentlich praktischer fiel die Antwort von London aus, wo der schweizerische Konsul Rapp den Vorschlag machte, man möchte zuerst die Frage eines exterritorialen Registerhafens prüfen, wobei er als Präzedenzfall auf die vorgesehene Abtretung von Villa Franca an Rußland hinwies. Da ihm ein solcher Registerhafen zur ordnungsgemäßen Eintragung der schweizerischen Flotte und zur Einrichtung maritimer Gerichtshöfe, die für ihn nur auf schweizerischem Territorium denkbar waren, zur Verwirklichung einer schweizerischen Seeschiffahrt als dringend notwendig erschien, warf er die vom englischen Standpunkte weiter nicht verwunderliche Frage auf, ob die Schweiz nicht daran denken wolle, solche Häfen auf dem eigenen Staatsgebilde anzulegen, da doch sowohl auf der Rhone wie auf dem Rhein Boote von bis zu vier Fuß Tiefe direkt vom Meere aus schweizerisches Gebiet erreichen könnten. Zugleich klärte sich durch seine weiteren Ausführungen die von Konsul Wanner in Le Havre aufgestellte Behauptung auf, daß Schweizerbürger an der nationalen englischen Schiffahrt teilhätten, indem er darauf hinwies, daß in England wohl auch von

Schweizern Reederei getrieben würde, daß diese Unternehmen jedoch in jedem Falle unter Verwendung von Strohmännern nach außen fiktiv als rein englische Unternehmen daständen[57]).

Der von London vertretenen Ansicht über die Notwendigkeit, die fluviale Verbindung von der Schweizergrenze bis zum Meere der Flaggenfrage zur See voranzustellen, schloß sich auch der konsularische Vertreter der Schweiz in Brüssel an, der besonders die Rheinschiffahrt auszubauen trachtete. Er anerkannte wohl das schweizerische Recht zur Mitbenützung der Meere unter eigener Flagge, fand dieses aber solange illusorisch, als es der Schweiz nicht gelänge, die absterbende Rheinschiffahrt wieder aufleben zu lassen. „Sans cette possibilité, le droit devient illusion et reste comme une lettre morte."[58]).

Eine sehr günstige Antwort lief aus Holland ein, wo der Staat nur verlangte, daß der Besitzer des unter eigener holländischer Flagge fahrenden Schiffes ganz in Holland wohne. Zweifellos bedeutete diese Antwort, daß Holland gewillt war, eine Schweizerflagge anzuerkennen, sofern der Besitzer des Schiffes auf schweizerischem Gebiete ansässig sei. Die in dem bundesrätlichen Schreiben aufgeworfenen Probleme wurden mit der Bemerkung abgetan, daß in Friedenszeiten alles möglich sei; für den Kriegsfall hingegen müßte eine Garantieerklärung zwecks Achtung der schweizerischen Neutralität, deren Charakter sich durch die Flagge auch auf das Schiff übertrage, von den Regierungen aller seefahrenden Nationen verlangt werden[59]). Den wertvollsten aller Berichte lieferte Konsul Heymann aus der Hansestadt Bremen, der mit äußerster Genauigkeit über die vom Bundesrate gestellten Fragen referierte und zugleich ein dickes Dossier mit Musterformularen einsandte, wie sie bei der Bremer Seeschiffahrt üblich waren. Die Parallele zu Frankfurt ist dabei in die Augen springend. Auch der Frankfurter Senat holte sich alle seine Ratschläge im befreundeten Bremen, so daß es nicht verwunderlich ist, daß Konsul Heymann, der selbst in der bremischen Seeschiffahrt eine führende Rolle spielte, dieses Beispiel aus dem Jahre 1831 zitierte. Mit Recht wies er darauf hin, daß in völkerrechtlichen Fragen bekanntlich mehr die Macht als das Recht entscheide, das entschieden auf Seiten der Schweiz stehe und für die Führung der eidgenössischen Flagge auf schweizerischen Schiffen spreche. Da vor allem die kriegführenden Staaten den neutralen Charakter von Schiff und Ladung nur dann anerkennen könnten, wenn sich das Schweizerschiff als bona fide Eigentum von Angehörigen der Eidgenossenschaft auszuweisen imstande wäre, müßte es beim Bundesrate liegen, den Reedern die notwendigen Legitimationsmittel zu verschaffen. Allerdings wäre es in Zweifelsfällen immer noch von der Jurisdiktion der Admiralitäts- und Prisengerichte abhängig, ob diese Legi-

timation anerkannt würde und diese Rechtsprechung pflege sich weder durch Konsequenz noch durch feste, objektive Beweisnormen auszuzeichnen. Mit allen übrigen Verhältnissen, wie Nationalität des Schiffserbauers, des Kapitäns und der Mannschaft, die unter Umständen zur Erbringung des Eigentumsnachweises erheblich sein könnten, stimmte Heymann der Ansicht Gonzenbachs zu, daß es sich hierbei lediglich um Gegenstände der inneren Gesetzgebung des seefahrenden Staates handeln könnte. So würde z. B. in Bremen das Seerecht in einer sehr beweglichen Form gehandhabt, indem „die gesetzlichen Vorschriften zur Führung der bremischen Flagge von Zeit zu Zeit einseitig vom Senat und ohne vorherige Rücksprache mit anderen Staaten geändert würden. In kritischen Zeitläufen würden strengere, in friedlichen mildere Grundsätze befolgt". Nach den damaligen Gesetzen war zur Erlangung der bremischen Flagge nur erforderlich, daß das betreffende Schiff vollständig in bremischem Besitz stehe, daß der Kapitän bremisches Bürgerrecht besitze und daß er seit drei Jahren sein rechtliches Domizil in bremischem Staatsgebiete habe. Das Schiff selbst brauchte nicht in Bremen gebaut zu sein und die Mannschaft konnte in beliebiger Anzahl aus Ausländern bestehen[60]).

Besondere Vorteile vermochte Heymann in der Erteilung der eidgenössischen Flagge an Schweizerschiffe für die Schweiz selbst in Kriegszeiten nicht erkennen, da er überzeugt war, daß in jedem Kriege stets genügend neutraler Schiffsraum zur Verfügung stehen werde. Andererseits sah er jedoch im Mangel eines eigenen Seehafens kein Hindernis und war überzeugt, daß die Schweizerflagge auf dem Meere ebenso freudig begrüßt würde wie auf dem Festlande. Nach seiner Ansicht konnte der Verwirklichung der Flaggenfrage, der an sich keine erheblichen Schwierigkeiten entgegenstanden, kein volkswirtschaftlicher Wert zugesprochen werden, dagegen verneinte er keineswegs, daß sie in vielen Fällen für den Auslandschweizer das einzige Mittel darstelle, sich am internationalen Reedereigeschäft zu beteiligen[61]).

Die entscheidende Äußerung mußte von seiten Frankreichs kommen, dessen Herrscher damals auf dem Höhepunkt seiner Macht stand und in der europäischen Politik einen gewichtigen Einfluß hatte. Von dieser Seite wären eigentlich die geringsten Widerstände zu erwarten gewesen, da sich die französische Politik mit vollen Segeln dem Freihandel zuwandte, wozu der englisch-französische Handelsvertrag den Auftakt gab. Das französische Seerecht, das als Maßstab zur Beurteilung der schweizerischen Verhältnisse herangezogen wurde, war jedoch noch mit einer Patina ehrwürdigen Alters bedeckt. Der Code de Commerce vom Jahre 1808 galt wohl als recht moderne Gesetzgebung, doch hatte er leider gerade die seerechtlichen Partien fast wortgetreu aus der alten „Ordonnance

sur la marine" vom Jahre 1681 übernommen, die also aus einer Zeit des dunkelsten Merkantilismus stammten. Das „leider" muß aus dem Grunde als berechtigt erscheinen, als die französische Stellungnahme für die weitere Verfolgung des Projektes einer schweizerischen Seeschiffahrt maßgebend wurde.

Der schweizerische Gesandte am Pariser Hofe, der ehemalige Präsident des Bundesgerichts, versuchte sofort nach Erhalt des bundesrätlichen Schreibens offiziöse Erkundigungen einzuziehen, und wandte sich zu diesem Zwecke unmittelbar an den französischen Außenminister Thouvenel. Gestützt auf das französische Seerecht vertrat dieser die Ansicht, daß von einer Anerkennung der schweizerischen Flagge auf dem Meere solange keine Rede sein könne, als die Schweiz nicht in der Lage wäre, die nötigen Garantien für eine sichere und nach den internationalen Regulativen und Rechtsusancen (womit er auf die in Frankreich geltenden anspielte) betriebene Schiffahrt zu bieten. Diese könnten jedoch nur dann anerkannt werden, wenn nicht nur der Kapitän, sondern auch die Mehrzahl der Mannschaft aus Schweizern bestünden, zu deren Schutz wiederum eine kleine Kriegsmarine geschaffen werden müßte. Um einen Begriff von der Unmenge von notwendigen Gesetzen zu geben, verwies er auf die Reglemente für die französische Handelsmarine, insbesondere die „Formulaires des Chancelleries" und den „Guide pratique des Consulats", welche beiden Werke Kern mit seiner Antwort nach Bern sandte. Thouvenel äußerte sich in bestimmtester Weise, daß es Frankreich nicht möglich sei, mit einem Staat in ein Meistbegünstigungsverhältnis betreffend die Seeschiffahrt zu treten, der über keine eigenen Seehäfen verfüge.

Die beiden Gesandten von Rumpff und van Lightenfeldt, die am Hofe Napoleons III. die Hansestädte und das Königreich Holland vertraten, unterstützten die Ansicht Thouvenels. Der Hamburger von Rumpff machte indessen noch unter Hinweis auf die Ereignisse, die sich in den dreißiger Jahren in der Republik Frankfurt abgespielt hatten, den praktischen Vorschlag, die Schweiz möge versuchen, von Basel aus ins Meer auszufahren, machte jedoch auf die bedeutenden Kosten des Hafenbaues aufmerksam, die seinerzeit schon Frankfurt abgehalten hätten, seinen projektierten Mainhafen auszubauen. Er, wie auch Lightenfeldt vermochten nicht einzusehen, was die Schweiz durch die Beförderung ihrer Waren auf Schiffen gewinnen würde, die jeglichen Schutzes einer Kriegsmarine entbehren würden. Es fehlte auch nicht, besonders von seiten Hollands an Warnungen vor unüberlegten Handlungen, da die Ausführung eines solchen Projektes zu Konsequenzen zwingen müßte, die schwerlich zum Voraus in ihrem ganzen Umfange zu ermessen seien[62]).

Daß durch diese Auffassungen die Meinung des schweizerischen Gesandten in Paris, Minister Kerns, entscheidend beeinflußt wurde, ist nicht weiter verwunderlich. Kern genoß wohl großes Ansehen am französischen Hofe, doch verdankte er dieses zum größten Teil seiner Schmiegsamkeit und nachgiebigen Haltung gegenüber den Wünschen Napoleons III. darf doch nicht vergessen werden, daß die Schweiz während der Zeit, als Kern Minister in Paris war, gegenüber Frankreich in bedeutende territoriale Konzessionen einwilligen mußte. Mit dem Bekanntwerden der französischen Einstellung galt für den Bundesrat die Frage eigentlich schon als erledigt und die nachträglich einlaufenden Berichte aus New York, wo die Idee der Schweizerflagge lebhaft begrüßt, jedoch auf die amerikanische Gesetzgebung verwiesen wurde, die eine schweizerische Besatzung verlangt hätte[63]), sowie aus St. Petersburg dienten Professor Gonzenbach, der diese Akten zur Ausarbeitung eines Resumés erhielt, nur als zusätzliche Bestätigung seiner früher geäußerten Bedenken. Dem Vertreter der Schweiz in der russischen Hauptstadt war es ratsam erschienen, das aufgeworfene Problem zuerst etwas ausreifen zu lassen. Seine Überzeugung, daß die Schweizerschiffe im Handelsverkehr mit Rußland teurer fahren müßten, als die Schiffe, deren Heimatstaaten mit Rußland in einem auf Reziprozität beruhenden Vertragsverhältnis ständen, leitete er einesteils aus dem unzureichenden Seehandel der Schweiz mit der russischen Metropole ab und andererseits aus den bedeutenden Differenzialzöllen, welchen die Schweizerschiffe voraussichtlich unterworfen würden, solange die Schweiz der russischen Handelsflotte keine eigenen Häfen zur Verfügung stellen könnte. Den gesamten russischen Import aus der Schweiz schätzte er auf rund zehn Millionen Franken, wobei allerdings darauf Rücksicht zu nehmen war, daß es sich hierbei um Seide, Baumwollgarne, Emmentaler Käse, Uhren, maschinelle Bestandteile und Musikdosen handelte, die zum Versand auf eigenen Schiffen ungeeignet waren[64]).

In Madrid wollte man mit der Antwort noch warten, bis der zuständige Minister zurück sein würde, doch hätte die traditionsgebundene, sehr rückständige Gesetzgebung Spaniens, die zur Beurteilung der schweizerischen Flaggenfrage herangezogen worden wäre, den verwaltungsrechtlichen Entscheid Gonzenbachs nicht geändert. Die versprochene Antwort erfolgte ebensowenig, wie von seiten Sardiniens und Brasiliens. Nur noch Washington meldete sich, allerdings viel zu spät, mit einer außerordentlich interessanten Stellungnahme, die weitreichende Bedeutung haben sollte[65]). Der schweizerische Konsul hatte die Fragen dem Staatssekretär Seward vorgelegt, der seinerseits, nachdem er mit verschiedenen Senatoren darüber konferiert hatte, versicherte, daß er persönlich recht gerne die Entfaltung der Schweizerflagge auf dem Meere sehen würde. Auch von

anderer Seite erhielt der Schweizerkonsul freundliche Zusagen. Er betrachtete das Recht der Schweiz, ihre Flagge zu führen, über jeden Zweifel erhaben, hielt es jedoch für angezeigt, die Anerkennung in vertraglichen Übereinkommen mit den übrigen seefahrenden Nationen festzulegen, wobei gleichzeitig alle Fragen betreffend die umstrittenen Seehafenrechte ohne Gewährung der Reziprozität, die Neutralität der Besatzung und besonders die Innehaltung der Bestimmungen der Pariser Seerechtsdeklaration über die Respektierung der neutralen Flaggen und der unter ihnen beförderten Transportgüter hätten abgeklärt werden können.

Die Antworten auf diese erste Umfrage im Auslande zum Thema der schweizerischen Seeschiffahrt ließen erstmals die geographische Sonderstellung, in der sich die Schweiz befand, in hellstem Lichte und in dieser Beziehung sehr zu ihrem Nachteil hervortreten. Betrachtete man den Zusammenschluß der deutschen Staaten im Zollverein als einheitliches Gebiet, so stellte die Schweiz neben dem damals bedeutungslosen südamerikanischen Paraguay den einzigen Binnenstaat unter den zivilisierten Völkern dar. Die Nationen, vor allem sämtliche europäischen Staaten, hatten von dem freien Recht der Flaggenführung Gebrauch gemacht, wobei sie allerdings in jedem Falle über einen eigenen Registrierhafen verfügten. Die Rückäußerungen zeigten aber auch, daß sich die Begriffswelt nur schwer von der herkömmlichen Auffassung zu trennen vermochte, wonach die Seeschiffahrt nur den Staaten vorbehalten bleiben sollte, deren Schiffe aus eigenen Häfen auslaufen konnten. Zudem bildete sicher die Möglichkeit eines neuauftretenden, nicht zu unterschätzenden Konkurrenten im Seetransportgeschäft mit einen Grund der überwiegenden Ablehnung des schweizerischen Flaggenprojektes.

Bezüglich der Fragen des Flaggenrechtes zeigte es sich, daß dieses noch sehr unterschiedlich geregelt war und es hätte, worauf besonders aus Bremen hingewiesen wurde, allein in der Hand des Bundesrates gelegen, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, um das Schweizerschiff zum Tragen der eidgenössischen Farben zu ermächtigen. Eine Garantie der Respektierung hätte allerdings nicht bestanden, da, wie die Trentaffaire und der nordamerikanische Kaperkrieg zeigten, zur See Macht vor Recht ging. Einzig der Abschluß eines damals üblichen Schiffahrtsabkommens, das meist als Anhang zu den zwischenstaatlichen Handels- und Niederlassungsverträgen, die gegenseitige Meistbegünstigung regelte, hätte eine gewisse Sicherheit der Anerkennung geboten, doch fehlte es der Schweiz infolge ihrer geographischen Lage an der Möglichkeit, gleichwertige Konzessionen anzubieten. Es wäre ihr einzig vermittels ihres Zolltarifs

möglich gewesen, dritten Staaten für die einseitig gewährte Meistbegünstigung zur See gewisse Vorteile einzuräumen, doch hätten dieselben wahrscheinlich nur in formellen Zusicherungen bestehen können. Die Erlangung internationaler Zusicherungen zur Anerkennung der Flagge und ihres neutralen Charakters hätte eine aktive Teilnahme der Schweiz im Kampfe um die völlige Neugestaltung der Seeschiffahrt, die sich durch die technische Entwicklung des 19. Jahrhunderts ergab, bedeutet. Dieser Kampf hätte rein auf der Basis juristischer und volkswirtschaftlicher Überzeugungsfähigkeit geführt werden müssen, da es der Schweiz an allen machtpolitischen Mitteln fehlte, um ihren Forderungen wirksam Nachdruck zu verleihen. Zur Aufnahme dieser Kontroverse fand sich jedoch vorerst niemand bereit, so daß ihre weitere Verfolgung auf Antrag Professor Gonzenbachs, der sich fast wörtlich auf die Aussagen Thouvenels stützte, vom Bundesrate aufgegeben wurde. Die Beziehungen der schweizerischen Flaggenfrage zu späteren Kolonisationsplänen waren nur noch äußerst locker und mögen im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung der Flaggen- und Seeschiffahrtsprojekte Erwähnung finden.

Gefahren des Mißbrauchs der Schweizerflagge

Es kann nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung sein, die vielfältigen Wandlungen des Seerechtes darzustellen, wie es sich ruckweise den einzelnen Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung des 19. Jahrhunderts anpaßte. Die Rechtsfragen stellen indessen einen derart gewichtigen Argumentenkomplex in der Geschichte der schweizerischen Seeschiffahrt dar, daß es zum weiteren Verständnis unumgänglich ist, wenigstens in kurzen Zügen die grundsätzlichen Auffassungen, wie sie im letzten Jahrhundert vorherrschend waren, zu zeichnen. Dabei fallen diejenigen Gesetze, die aus den nationalen Eigenarten entsprangen, ohne internationale Berührungspunkte zu erzeugen, außer Betracht. Wichtig sind vor allem die legislatorischen Bestimmungen, die zur Flaggenführung berechtigten und auf Überlegungen internationaler Art beruhten. Daß diese Kodifikationen zu allen Zeiten in ein direktes Verhältnis zu den Machtmitteln, die einer Nation zur Verfügung standen, gesetzt werden konnten, zeigen die willkürlichen Bestimmungen aller, ehemals mächtigen Seefahrernationen, die soweit führten, die Suprematie ganzer Meere für sich zu beanspruchen, was unweigerlich zu Konflikten führen mußte. Der militärisch schwache Staat hätte wohl gesetzliche Schranken errichten können, doch wären diese solange toter Buchstabe geblieben, als es ihm an den Mitteln gebrach, sie vor allem in Kriegszeiten auch wirklich wirksam werden zu lassen.

Die Verleihung des Rechtes zur Führung der Nationalflagge darf in keinem Falle mit dem Akt der Erwerbung nationaler Zugehörigkeit eines Schiffes zu dem betreffenden Flaggenstaat identifiziert werden. Es bestehen wohl bei beiden juristischen Vorgängen engste Zusammenhänge, und zu allen Zeiten sprach eine Tatsachenvermutung dafür, daß das Schiff gleichzeitig die Nationalität des Staates besitze, dessen Flagge es führe, doch müssen die beiden Erscheinungen deutlich auseinandergehalten werden. Der bedeutendere dieser beiden Vorgänge ist unzweifelhaft die Verleihung der Nationalität durch entsprechende urkundliche Dokumente mit amtlichem Charakter und die Flagge diente in den meisten Fällen zur Demonstration dieses Vorgangs nach außen.[66]) Eine Beweiskraft kam der Flagge nie zu. Besonders in kriegerischen Zeiten konnte die Tatsachenvermutung nicht aufrechterhalten werden, da der Flaggenmißbrauch als weitverbreitete Kriegslist bei den meisten Autoren des Seekriegsrechtes Anerkennung fand. Diese äußerte sich in der Form, daß sich die Kapitäne von Handels- wie auch von Kriegsschiffen das Recht nahmen, in Kriegszeiten eine fremde Flagge aufzuziehen, um der Gefahr des Aufgebracht- oder Versenktwerdens zu entgehen. Der Gebrauch einer fremden, dem Zweck entsprechend zumeist neutralen Flagge, wurde solange nicht als rechtswidrig aufgenommen, als der betreffende neutrale Staat kein entsprechendes Verbot erlassen hatte. Ein solches Verbot mußte aber bei ungenügenden militärischen Machtmitteln illusorisch wirken — solange keine Flagge besteht, ist dieser Mißbrauch auch nicht möglich — war eine in der Schweiz weitverbreitete, an sich nicht unrichtige Ansicht.

Während die Flagge also nur Indiz war, das zudem nur in ganz wenigen Staaten ständig geführt werden mußte, erbrachte erst das mit amtlichem Charakter versehene Schiffszertifikat den endgültigen Nachweis der Staatszugehörigkeit eines Schiffes. Die Ausstellung dieses Zertifikates bedeutete eine Garantie, daß das Schiff unter dem Schutz eines Staates stand, der in gewissen Fällen auch die Verantwortung für begangene Handlungen der Mannschaft übernahm. Üblicherweise war damit die Pflicht verbunden, daß der betreffende Flaggenstaat das Schiff ständig beaufsichtigte und zur Innehaltung der, nach internationalem Verwaltungsrecht bestehenden Forderungen maritim-technischer Natur anzuhalten hatte. Flaggenlose Schiffe, d. h. Schiffe, die nicht durch eine, von staatlicher Seite ausgestellte Autorisation (Flaggenattest) zum Führen der Seeflagge berechtigt waren, setzten sich der Arretierung durch Kriegsschiffe aller Staaten aus, die günstigstenfalls solange ein Retentionsrecht ausübten, bis das Schiff ein ordentliches Flaggenrecht erworben hatte. Dies geschah z. B. in dem Falle des Schweizerkapitäns M. Golay,

der von der russischen Flotte im Indischen Ozean aufgebracht wurde, weil er mit seinem Schiff unberechtigterweise unter schweizerischer Flagge Handelsschiffahrt getrieben hatte.

Da es in vielen Dingen an einer internationalen Regelung der einschlägigen Bestimmungen zur Flaggenführung fehlte, kam es öfters vor, daß Schiffe als flaggenlos erklärt wurden, weil die mitgeführten Ausweise nicht den Bedingungen entsprachen, die der Flaggenstaat des arretierenden Schiffes aufgestellt hatte. Von der Flaggenlosigkeit zum Verdacht der Piraterie war dann nur noch ein kleiner Schritt, und tatsächlich wurden während des ganzen 19. Jahrhunderts noch anationale oder willkürlich als anational erklärte Schiffe als Piratenschiffe angesehen. Es blieb somit allen den Staaten, die ihren Handelsschiffen mangels genügender militärischer Machtmittel keinen ausreichenden Schutz bieten konnten, nicht mehr viel übrig, als ihre Flaggengesetzgebung den Bestimmungen der zur See mächtigen Nationen anzugleichen. Das hatte gewiß seine Vorteile, da sich dadurch eine langsam fortschreitende Tendenz zur Vereinheitlichung der Grundsätze bemerkbar machte, nach welchem ein Schiff völkerrechtlich zur Führung einer Nationalflagge ermächtigt werden konnte.

Wenn die Gefahr des Flaggenmißbrauchs von den Gegnern der Schweizerflagge auch oft zu schwarz gemalt wurde, so war diese Möglichkeit auf Grund der während der Kriegsjahre zwischen 1860—70 gemachten Erfahrungen nicht von der Hand zu weisen.

Am 1. Februar 1864 brach infolge von Verfassungsstreitigkeiten zwischen Dänemark und dem Deutschen Bund der deutsch-dänische Krieg aus, der sich bis in den Sommer des gleichen Jahres hineinzog und am 30. Oktober 1864 im Frieden von Wien seinen Abschluß fand. Obwohl Dänemark zu Lande überall geschlagen wurde, hatte es doch den Vorteil, über eine kleine Kriegsmarine zu verfügen, mit welcher der Seehandel der deutschen Bundesstaaten empfindlich geschädigt werden konnte, da keiner der Bundesstaaten über bewaffnete Seestreitkräfte verfügte. Um sich vor den Gefahren des Seekrieges zu schützen, trachteten vor allem die Reedereien der freien Hansestädte danach, ihre Schiffe unter neutrale Flagge zu bringen. Die rechtlichen Schwierigkeiten suchte man durch Fiktivverkäufe und Vorschieben von Strohmännern in Scheinfirmen zu umgehen. Die geringsten Schwierigkeiten bot hierbei der Erwerb der russischen Flagge. Rußland, das im Jahre 1810 von der Kontinentalsperre abzurücken begann, erlaubte bereits einmal im Jahre 1811 allen Schiffen, die darum anhielten, die russische Flagge zu führen. Der Norddeutsche Lloyd in Bremen hatte bereits drei Wochen nach dem Ausbruch der Feindseligkeiten mit Dänemark seine sämtlichen transatlantischen Schiffe

unter die neutrale russische Flagge gebracht. [67]) Dieses Vorgehen wäre vom Standpunkte des Seerechtes unzulässig gewesen, da jedes Schiff, das während eines Krieges oder innerhalb sechzig Tagen vor Ausbruch eines solchen von der Nationalität eines kriegführenden Staates abrückte, weiterhin nach seinem alten Flaggenrecht beurteilt wurde. In Kriegszeiten ging jedoch, wie das schon der schweizerische Konsul in Bremen 1862 zum Ausdruck gebracht hatte, Macht vor Recht, und Dänemark mußte sich hüten, in Rußland noch einen weiteren mächtigen Kriegsgegner zu erhalten. Es hatte sich daher mit der Tatsache dieses Flaggenwechsels abzufinden. Um den Schein zu wahren, weigerte sich der russische Konsul in Bremen, mehr als eine bestimmte Anzahl von Nationalitätszertifikaten auszustellen, so daß sich die meisten der übrigen Hansereedereien nach anderen Möglichkeiten umsehen mußten. In dieser Situation erinnerte sich der Schweizerkonsul in Bremen der Aktion, die der schweizerische Bundesrat vor zwei Jahren in der Flaggenfrage unternommen hatte und richtete nun seinerseits am 5. April 1864 ein Gesuch um Verleihung der Schweizerflagge an Bremer Schiffe an die Schweizer Regierung. Hatten noch im Jahre 1862 die Bedenken gegen eine Schweizerflagge in seinen Ausführungen überwogen, so war das Verhältnis diesmal umgekehrt. Mit allen Mitteln versuchte Heymann, die schweizerische Zustimmung zu erwirken, von welcher er als Reeder selbst profitiert hätte. Ähnlich dem Abkommen, das mit Rußland geschlossen worden war, unterbreitete er dem Bundesrate zwei Vorschläge. Die Bremer Schiffe würden entweder durch Scheinverkauf mit geheimer Rückkaufsklausel an ein Schweizer Haus übertragen, dem der Bundesrat die notwendigen Nationalitätszertifikate abgeben mußte, oder der Bundesrat müßte sich entschließen, die Kompetenz zur Ausstellung solcher Papiere an seine Konsuln in den Hafenstädten zu delegieren. Die Absicht der Bremer Kaufleute war also, die bremischen Schiffe an ein wohlangesehenes schweizerisches Geschäftshaus oder Bankinstitut (vorgeschlagen war die Eidgenössische Bank in Bern), fiktiv zu verkaufen. Durch diesen, nach außen einwandfreien Eigentumsübergang wären die Kapitäne berechtigt gewesen, mit schweizerischen Seepässen und unter schweizerischer Flagge zu fahren, wodurch der nationalschweizerische Charakter genügend zum Ausdruck gekommen wäre. Das schweizerische Haus hätte 1 Prozent des Schiffswertes als Fiktivzahlung leisten müssen, zu welchem Preise die Schiffe später wieder zurückgenommen worden wären. Der Bremer Verkäufer hätte weiterhin die unbedingte Disposition über die, unter Schweizerflagge gebrachten Schiffe erhalten und dem schweizerischen „Besitzer" der Schiffe wäre keinerlei Verantwortung für das weitere Schicksal entstanden. Die Entschädigung hätte ½% des Schiffswertes betragen, worauf der schweizerische Käufer nach erfolgter

Rückgabe der Schiffe Anspruch gehabt hätte. Auf welche Weise das Schweizerhaus seinerseits den Eigentumsnachweis gegenüber dem Bundesrate und dem Auslande zu erbringen gehabt hätte, wurde der entsprechenden schweizerischen Gesetzgebung überlassen.[68])

Noch bevor sich der Bundesrat in dieser Sache äußerte, begann sich schon die Presse der Welt damit zu beschäftigen. Bereits am 14. April 1864 verkündete der anscheinend recht gut orientierte, in London erscheinende „Globe": „The government of Bremen has requestet the Swiss Federal Council to allow ships belonging to that port, to sail under Swiss colours during the Dano-German war. This request has been refused by the Federal Council . . ." Der zwei Tage später gefaßte bundesrätliche Entscheid lautete auch wirklich in diesem Sinne. Unter Hinweis auf die im Jahre 1862 angestellten Erhebungen wurde erklärt: „daß dem Gesuche schon aus dem Grunde nicht entsprochen werden könne, weil die nötigen Schritte bei den ausländischen Regierungen zur Feststellung der Rechte und der Berechtigung der Schweizerflagge auf hoher See überhaupt noch nicht getan worden sind". Den tieferen Grund der Ablehnung verrät eine Randbemerkung des Bundesrates Frey-Hérosé, der auf das ursprünglich an ihn gerichtete Gesuch aus Bremen vermerkte: „Wer neutral bleiben will, muß seine Neutralität verteidigen können, selbst mit den Waffen in der Hand. Wie könnte die Schweiz dieses zur See?" Wenn zwei dasselbe tun, ist es nicht dasselbe. Wenn Dänemark die ihm genau bekannten bremischen Schiffe unter russischer Flagge als russische Schiffe respektierte, so geschah dies aus Respekt vor der russischen Flotte und den russischen Streitkräften, die sehr wohl im Stande gewesen wären, die in jenem Kriege gewahrte russische Neutralität nachdrücklich zu verteidigen. Diese Möglichkeit hatte die Schweiz nicht. Es muß daher als äußerst zweifelhaft betrachtet werden, ob eine unter den geschilderten fragwürdigen Umständen entstandene Schweizerflagge auf den bremischen Schiffen die Anerkennung von Seiten Dänemarks gefunden hätte. Außerdem wäre das nationalschweizerische Hoheitsabzeichen durch einen solchen offensichtlichen Flaggenhandel von vorneherein auf allen Meeren in ein schlechtes Licht geraten, was sich die Schweiz in ihrer eigenartigen Stellung als einziger europäischer Binnenstaat weder leisten konnte noch durfte. Das Beispiel Rußlands zeigt jedenfalls mit aller Deutlichkeit, wie schnell und unkompliziert die internationale Usanz umgangen werden konnte, sobald ausreichende Machtmittel vorhanden waren, um die eigene Handlungsweise zu schützen.

Im gleichen Atemzuge mit der Erledigung des Bremer Gesuches wurde, sehr zu Unrecht, das ebenfalls aus Anlaß des deutsch-dänischen Krieges entstandene Gesuch des Schweizerbürgers Gustav Burckhardt aus

der Handelsfirma Burckhardt & Cie., Basel-Bremen, abgewiesen. Burckhardt, der in Bremen eine Filiale mit eigener Reederei betrieb, die allerdings als bremische Firma geführt wurde, und deren Schiffe der Bremer Flagge unterstanden, versuchte im April 1864 vom schweizerischen Bundesrate die Berechtigung zu erhalten, auf seinen Schiffen und den Schiffen, an welchen er beteiligt war, die Schweizerflagge führen zu dürfen, um sie neutral erklären zu können. Wenn in diesem Falle die Schweizerflagge auch dazu dienen mußte, die Schiffe den drohenden Kriegsgefahren zu entziehen und wenn die internationale Anerkennung des Flaggenwechsels ebenfalls auf schwachen Füßen gestanden hätte, so handelte es sich bei den Schiffen Burckhardts doch um schweizerischen Besitz, für welchen die Heimat eintreten sollte. Im weiteren ist auch zu sagen, daß es sich bei Burckhardt nicht um einen, in einem fremden Lande verwurzelten und naturalisierten Auslandsschweizer handelte, sondern um eine schweizerische Persönlichkeit und Vorsteher einer von der Schweiz aus betriebenen Firma[69]).

Als prompte Reaktion auf die erwähnten Zeitungsmeldungen erreichte den Bundesrat Ende April 1864 ein anonymes Warnungsschreiben, worin ein „Unbekannter Schweizer aus Übersee" den Nachweis zu erbringen versuchte, daß die Einführung der Schweizerflagge mehr Nachteile in sich berge, als sie der Schweiz Nutzen bringe. Seine Auffassung war, daß eine Schweizerflagge nur an solche Schiffe verliehen werden könne, die sich ausschließlich zum Transport des schweizerischen Import- und Exportgutes verpflichten würden; eine bis auf den heutigen Tag weitverbreitete Auffassung. Die weiteren Ausführungen gingen noch einen Schritt weiter und sprachen dem schweizerischen Außenhandel nach und von Übersee jede Möglichkeit ab, genügend Ladungen zum ständigen Unterhalt der eigenen Flotte aufzubringen. Abgesehen davon, daß das schweizerische Exportgut, sowie die überseeischen Güter, die von der Schweiz bezogen wurden, völlig unzureichend seien, wurde darauf hingewiesen, daß der schweizerische Handelsstand nie direkt assortierte Ladungen beziehe, sondern auf den Stapelplätzen der kontinentalen Seehäfen einkaufe. Eine ganze Anzahl von Überseegütern seien in rohem Zustande auch gar nicht importfähig, da der Schweiz die entsprechende verarbeitende Industrie fehle. Andere Güter wiederum würden von englischen und französischen Schiffen auf Grund ihrer Monopolstellungen verfrachtet, so z. B. die Seide aus China und Japan. Diese Einwände, die zum Teil ihre Berechtigung hatten, tauchten in der Diskussion um die Flaggenfrage noch vielfach auf.

Durch den Waffenstillstand vom 18. Juli 1864, der das Ende der Feindseligkeiten zwischen Dänemark und dem Deutschen Bunde bedeutete,

wurde die, vom Bundesrate bereits in ablehnendem Sinne entschiedene Frage der Schaffung einer schweizerischen Flagge und damit einer schweizerischen Flotte, gegenstandslos. Die Angelegenheit wurde ad acta gelegt und die Gefahr einer mißbräuchlichen Verwendung und daraus entstehender internationaler Konflikte, die durch ein Eintreten auf den Vorschlag aus Bremen entschieden bestanden hätten, war somit endgültig abgewandt worden. Wurde die Schweizerflagge dennoch, trotz dieser bundesrätlichen Einstellung im Heck eines Seeschiffes aufgezogen, so konnte das keine Rückwirkungen auf die Schweiz haben, da sich die schweizerischen Behörden auf den bundesrätlichen Entscheid vom 13. April 1864 stützen konnten, wozu sie auch bald Gelegenheit haben sollten.

Bekanntlich waren die Vereinigten Staaten von Amerika der Pariser Seerechtsdeklaration vom Jahre 1856 ferngeblieben. Die Beweggründe zu diesem Verhalten waren in erster Linie im Artikel 1 der Erklärung zu suchen („Die Kaperei ist und bleibt abgeschafft"), der einem Staate ohne eigene Kriegsmarine jede Möglichkeit genommen hätte, im Falle einer kriegerischen Verwicklung seine Handelsflotte zur See wirksam einzusetzen. Die Vereinigten Staaten von Amerika, deren mächtig aufblühende Handelsflotte vor Ausbruch des Sezessionskrieges der einzige ernsthafte Konkurrent Englands zur See war, besaßen nicht die Mittel, Kriegsschiffe auszurüsten und zu unterhalten, so daß sie auf das Mittel der Korsarenschiffahrt angewiesen waren. Bei Ausbruch des Bürgerkrieges machte sowohl die Regierung Lincolns als auch diejenige Jeffersons von dieser Seekriegsmöglichkeit Gebrauch, indem sie ihren Handelsschiffen Kaperbriefe ausstellten, welche diese ermächtigten, feindliche Seeschiffe als Prisen einzubringen. Da die Unionstaaten über eine erheblich größere Flotte verfügten, war es ihnen möglich, die Häfen der konföderierten Südstaaten wirkungsvoll zu blockieren, was den Handel der Seestädte in den Staaten Virginia, Nord- und Südcarolina, Georgia, Florida, Alabama, Mississippi, Louisiana und Texas empfindlich schädigte. Um dieser Blockade auszuweichen, versuchte der schweizerische Konsul Kuhn in Galveston (Texas) zwei seiner mit Baumwolle beladenen Schiffe im Sommer des Jahres 1864 unter schweizerischer Flagge aus dem Hafen von Galveston mit Bestimmung Vera-Cruz auslaufen zu lassen. Die Flagge wurde jedoch von den Kaperschiffen der Union keineswegs respektiert und sowohl Schiffe wie Ladung aufgebracht und als gute Prise erklärt. Konsul Kuhn protestierte offiziell beim schweizerischen Bundesrate und verlangte, daß eine Entschädigungsforderung von $ 70 000.— an die Unionsregierung gestellt werde. Dieser Protest wurde jedoch mit Rücksicht auf die Bestimmung von Art. II und VII Abs. 2[70]) des Staatsvertrages der Schweiz mit Nordamerika vom 25. November 1850,

der die Privat- und Handelsangelegenheiten der Konsuln nicht schützte, abschlägig beschieden und nicht weitergeleitet. Maßgebend war, daß Konsul Kuhn vom schweizerischen Bundesrate zum Hissen der eidgenössischen Flagge nicht berechtigt worden war und die Schweiz sich durch die eigenmächtige Handlungsweise ihres Konsuls nicht berührt sah, ebensowenig wie sie sich durch die Wegnahme jener beiden Schiffe durch die Unionsstaaten verletzt finden konnte. Der Bundesrat stellte dem Geschädigten anheim, seine vermeintlichen Rechte vor den zuständigen amerikanischen Behörden selbst geltend zu machen.[71]) Über den Ausgang der Bemühungen von Seiten Kuhns liegen keine Angaben mehr vor, doch scheint diesem zweifelhaften Rechtsanspruch, sofern er überhaupt geltend gemacht worden ist, kaum Erfolg beschieden worden zu sein. Nach dem Siege der Unionsstaaten verschwand Kuhn, der als berüchtigter Sklavenhändler bekannt war, von der Liste der eidgenössischen Vertreter im Auslande.[72])

Durch die large Handhabung der internationalen Seerechtsusancen wäre es vielleicht möglich gewesen, daß Kuhn trotz der von den Unionsstaaten erklärten Blockade zu seinem Rechte gekommen wäre, wenn die Schweiz in jenem Zeitpunkte eine eigene Seeflagge besessen hätte. Es wäre in diesem Falle jedoch notwendig gewesen, daß die Schiffe Kuhns schon vor dem Jahre 1861, d. h. vor dem Ausbruch des Sezessionskrieges, in schweizerischem Besitz gestanden hätten, da ein Flaggenwechsel während des Krieges kaum Anerkennung gefunden hätte.

Für die lockere Kontrolle des internationalen Seerechtes zeugt besonders die Tatsache, daß im Indischen Ozean jahrelang ein Handelsschiff mit malayischer Besatzung, jedoch schweizerischem Besitzer, unter eidgenössischer Flagge segelte, ohne irgendwie belästigt zu werden,[73]) trotzdem es sich um einen offensichtlichen Flaggenmißbrauch handelte. Es ist hier allerdings festzuhalten, daß der Seeverkehr in diesen Gewässern vor Eröffnung des Suezkanales noch nicht sehr ausgedehnt war und daß die aufkommende Linienschiffahrt sich wenig darum kümmerte, was abseits ihrer Seerouten, die von der eigenen Kriegsmarine gesichert wurden, vorging. Eine wirtschaftliche Bedeutung darf diesem, und auch den späteren Flaggenmißbräuchen, die die Schweiz betrafen, nicht zugemessen werden.

Die Bemühungen um eine schweizerische Seeflagge unter der Aera Dubs

Wohl hatte der Bundesratsbeschluß vom 13. April 1864, der im Hinblick auf das sehr bedenkliche Verlangen des Bremer Handelsstandes gefaßt worden war, die schweizerische Seeflagge abgelehnt, doch konnte diese

Stellungnahme nicht als endgültig betrachtet werden. Deutlich geht sowohl aus dem Bundesratsbeschluß wie auch aus dem Antwortschreiben an den schweizerischen Konsul in Bremen hervor, daß sich die Bundesbehörden die Erledigung dieser Frage solange offenhalten wollten, bis daß „die nötigen Schritte zum Zwecke der Feststellung der Rechte und der Berechtigung der Schweizerflagge auf der hohen See getan worden seien". Um diese Schritte zu unternehmen, bedurfte es einer gewichtigeren Anregung, als sie von Bremen aus erfolgt war. Eine solche ließ auch nicht lange auf sich warten und führte noch im gleichen Jahre zu entscheidenden Maßnahmen.

Schweizerische Kaufleute in den europäischen Hafenstädten, die in den wechselvollen Jahren des Krimkrieges und der italienischen Freiheitskriege die Vorteile aus nächster Nähe mit ansehen konnten, die den neutralen Flaggen durch die international anerkannte Achtung ihrer Unverletzlichkeit in Kriegszeiten erwuchsen, begannen sich ernsthaft mit der Einführung einer schweizerischen Flagge auf den Weltmeeren zu beschäftigen. Die Tatsache, daß die, von seefahrenden Nationen geführten Kriege auch zu feindseligen Handlungen auf dem Wasser führten und die Notwendigkeit, die vorhandenen Schiffsbestände zugunsten von Truppenverschiebungen und Nachschubproblemen aller Art verwenden zu müssen, stellte den neutral gebliebenen Nationen verlockende Möglichkeiten in Aussicht, sich des Transportes der Handelsgüter zu fast monopolistischen Bedingungen zu bemächtigen und willkürlich Seetarife festzusetzen. Daraus boten sich weitgehende Gewinnmöglichkeiten, die auf Kosten der übrigen, nichtseefahrenden Neutralen, sowie der kriegführenden Länder gemacht werden konnten. Das Mitansehen dieser Zustände mußte dem Heranzuge einer weiteren, neutralen Flagge mächtigen Auftrieb geben. Besonders die Schweizer, die bisher schon in den Hafenstädten am Reedereigeschäft oder den maritimen Hilfsbetrieben wie Docks und Werften beteiligt waren, mußte die durch Pictet de Rochemont auf dem Wiener Kongreß von 1815 von allen Signatarmächten förmlich und rechtskräftig erreichte Anerkennung der immerwährenden schweizerischen Neutralität zur finanziellen Auswertung verlocken. Um zu veranlassen, daß die heimatliche Regierung die nötigen Schritte unternehme, die zur Anerkennung der schweizerischen Neutralität auch auf den zukünftig unter schweizerischer Flagge segelnden Schiffen führten, schlossen sich am 8. April 1864 in Triest einige Kaufleute, Werftbesitzer und Schiffsbauingenieure, neun an der Zahl, zusammen, um ein Rundschreiben an alie übrigen Schweizerkolonien in den größeren europäischen Seehäfen zu verfassen. In diesem wurden die Landsleute aufgefordert, an den schweizerischen Bundesrat Petitionen zwecks Gewährung der Flaggenführung ein-

zureichen. Sie selbst verfaßten eine solche für die Schweizerkolonie in Triest und legten gedruckte Kopien davon der erwähnten Aufforderung bei[74]). Diese Petition wurde von 53 Mitgliedern der Schweizerkolonie unterzeichnet und dem schweizerischen Bundesrate eingereicht. In ausführlicher Darstellung wiesen die Petenten auf die bereits bestehenden Flaggen Jerusalems und der Donaufürstentümer Moldau und Walachei hin, und versuchten durch Hervorheben der zukünftigen wirtschaftlichen Vorteile einer eigenen Flotte den Bundesrat von der Aktualität des Themas zu überzeugen. In einem Begleitschreiben wies der stellvertretende schweizerische Konsul in Triest auf die beklagenswerte Tatsache hin, daß sich die schweizerischen Schiffsbesitzer oder Teilhaber an Reedereien durch die Vorbehalte, die in allen Staaten zugunsten der Staatsbürger getroffen seien, gezwungen sähen, auf die schweizerische Staatsangehörigkeit zu verzichten, um ihr Gewerbe nicht aufgeben zu müssen[75]).

Es war kein Zufall, daß die Initiative zur schweizerischen Flaggenführung von Triest ausging. Die große Anzahl der Mitunterzeichner der Triester Petition, die sich aus führenden Männern der Wirtschaft zusammensetzte, zeigt schon, daß diese österreichische Hafenstadt eine besondere Bedeutung für die Schweiz haben mußte. Tatsächlich darf ihr für den damaligen Zeitpunkt eine ähnliche Wichtigkeit zugeschrieben werden, wie sie dem Hafen von Le Havre zukam. Seitdem Triest Freihafen geworden war, wurde diese Stadt zum eigentlichen Ausfalltor nach den Gebieten der Levante und dem Schwarzen Meer, wohin sich der Unternehmungsgeist der schweizerischen Kaufleute seit 1820 in zunehmendem Maße wandte, nachdem sich Frankreich und Österreich durch Errichtung hoher Zollschranken verschlossen hatten. Die Arbeiten am Suezkanal und dessen Eröffnung sollten die Bedeutung Triests noch vergrößern. Zudem fielen die italienischen Häfen durch die Kriegswirren der Unifikationskriege für den schweizerischen Seehandel mehr und mehr aus.

Das an den damaligen schweizerischen Bundespräsidenten und Vorsteher des politischen Departements Dr. Jakob Dubs gerichtete Schreiben hatte vollen Erfolg. Da Dubs in diesem Jahre sowieso beabsichtigt hatte, seinen anfangs Oktober beginnenden Urlaub zu einer privaten Reise nach Wien zu verwenden, verband er damit, angeregt durch die Petition, einen Abstecher nach Triest, wo er mit den Gesuchstellern ausführlich über die Frage einer schweizerischen Flagge konferierte[76]). Konsul Cloetta stellte Dubs daselbst den maßgebenden Kreisen der österreichischen Seeschiffahrt, insbesondere Generaldirektor Edmund Bauer vom Österreichischen Lloyd vor, der selbst ein lebhaftes Interesse an den schweizerischen Bemühungen nahm. Daraus läßt sich die wohl nicht unberechtigte Vermutung ableiten, daß damit die Absicht verbunden war, im Notfalle ihre

eigene Flotte, ähnlich wie das den Bremern vorschwebte, unter Schweizerflagge zu bringen. Immerhin gelang es bei diesen Unterhandlungen, Dubs für den Plan einer schweizerischen Seeschiffahrt zu gewinnen.

Unter Bezugnahme auf die Petition Triests entstand anfangs Oktober 1864 eine solche in Smyrna, versehen mit 17 schweizerischen Unterschriften[77]). Ende Oktober wandten sich von Petersburg aus 14 Schweizerbürger mit ähnlichen Wünschen an die Bundesregierung und schließlich bezog sich noch im November des gleichen Jahres die Schweizerkolonie in Hamburg auf das Triester Begehren, indem sich 10 Schweizerbürger mit ähnlichen Formulierungen an Dubs wandten.

Um die tieferen Zusammenhänge zu verstehen, die dazu führten, daß sich Jakob Dubs während des Jahres 1864, als er schweizerischer Bundespräsident war, mit ungewöhnlichem Eifer und Interesse für die Flaggenfrage einsetzte, wird es notwendig sein, sich vorerst mit dieser markanten Persönlichkeit des schweizerischen Staatslebens auseinanderzusetzen.

Der überraschend glückliche Ausgang des Neuenburgerhandels, der in der Schweiz als politischer Erfolg ersten Ranges ausgelegt worden war, hatte nicht wenig dazu beigetragen, das Rückgrat zur Inangriffnahme weiterer, oft recht gefährlicher Ambitionen zu steifen. Glücklicherweise sollte es auch nicht an den entsprechenden Dämpfern seitens des Auslandes fehlen. Die Richtlinien schweizerischer Innen- und Außenpolitik wurden damals vor allem durch die beiden Bundesräte Dubs und Stämpfli gezogen, welche zu den hervorragendsten Köpfen unter den schweizerischen Bundesräten gezählt werden dürfen. Obwohl sie sich gesinnungsmäßig in jeder Beziehung entgegenstanden, ergänzten sie sich zum Wohle der Gesamtheit doch ganz ausgezeichnet. Dubs, dem ruhigen, besonnenen und scharfsinnigen Juristen, der in grüblerischen Träumen für die Schweiz ungeahnte Aufgaben und Wirkungsmöglichkeiten innerhalb Europas sah, widersprach die ungestüme und urwüchsige Kraft, mit welcher der bernische Feuerkopf Jakob Stämpfli seine ebenso weitgehenden Pläne vertrat. Der politische Tummelplatz der schweizerischen Außenpolitik in den Jahren um 1860 war der unter dem Namen „Savoyerhandel" bekanntgewordene Streit um die Geltendmachung der Ansprüche auf die Landschaften des Chablais und Fauçigny, in welchem auch die von Dubs vertretene Flaggenfrage miteinbezogen wurde.

Über die Person des Bundesrates Dr. Jakob Dubs bestehen ausführliche und ausgezeichnete Biographien[78]), so daß sich hier eine eingehende Würdigung erübrigt. Allerdings wird es manchmal notwendig, im Interesse einer gründlichen Darstellung der Zusammenhänge recht weit auszuholen, um die bedeutenden Worte, die Dubs am 22. August 1868 in sein Tagebuch

schrieb, richtig verstehen zu können: „Die Schweiz kann ihre Selbständigkeit nur erhalten, wenn sie mit eigenen Schiffen den Ozean befahren kann. Diese Frage ist groß genug, um mein ganzes Leben damit zu füllen. Ich will diese nun wirklich zum Mittelpunkt meiner zukünftigen Tätigkeit machen . . ." In der Gestalt des Bundesrates Dubs vereinigten sich denn auch in den Jahren zwischen 1860—1870 alle Fäden der Forschungen und grundsätzlichen Fragen über die Beteiligung eines Binnenlandes an der Seeschiffahrt. Dubs war der einflußreiche Vorkämpfer, an den sich die Hoffnungen aller interessierten Kreise klammerten, was in zahlreichen Briefen seiner persönlichen und amtlichen Korrespondenz, der er sich auf das gewissenhafteste widmete, zum Ausdruck kam[70]).

Um ein vollständiges Bild der Entwicklung des Flaggenproblems innerhalb des „Savoyerhandels" zu zeigen, wird es notwendig sein, kurz auf dieses Ereignis einzutreten.

Durch die Bestimmungen des Wiener Kongresses und des darauffolgenden zweiten Pariser Friedens vom 20. November 1815 waren die Genf umgebenden savoyischen Gebiete Chablais und Faucigny in die schweizerische Neutralitätszone einbezogen worden und die Schweiz hatte das Recht erhalten, deren Neutralität im Kriegsfalle militärisch zu sichern. Dieses Recht hatte der Genfer Gesandte Pictet de Rochemont zur Sicherung seines Kantons und damit auch gleichzeitig der schweizerischen Eidgenossenschaft erwirkt. Als nun im Jahre 1860 der sardinische Teil Savoyens an Napoleon III. abgetreten wurde, drohten die schweizerischen Rechte infolge der veränderten Lage dahinzufallen. Der Kanton und die Stadt Genf wären damit einer französischen Aggression schutzlos preisgegeben gewesen. Abgesehen von der im Geheimen immer in Erwägung gezogenen Möglichkeit expansiver Ausdehnung nach dieser Seite, die verschiedentlich in den Köpfen schweizerischer Politiker spukte und auch Gegenstand ernsthafter Erörterungen war, stand der politische Akt der Abtretung im Widerspruch zum Vertrag von Lausanne aus dem Jahre 1564, laut welchem sich das Haus Savoyen verpflichtet hatte, das Südufer des Genfer Sees ohne Zustimmung der Schweiz nie einer anderen Obrigkeit, es sei denn an die Schweiz selbst, abzutreten. Die Schweiz besaß somit ein eindeutiges Servitutrecht an diesen Gebieten. Der zweideutigen Diplomatie Napoleons III. gelang es jedoch, die Schweiz durch Weckung falscher Hoffnungen solange im Glauben an eine eventuelle Überlassung der strittigen Gebiete zu belassen, bis eine endgültige Abstimmung, die dem savoyischen Volke die Möglichkeit freier Wahl seiner Staatszugehörigkeit ermöglichen sollte, durchgeführt würde. Diese erfolgte am 22. April 1860, doch war keine Rede mehr von einem eventuellen Anschluß an die Schweiz. Dem Gebirgsvolke südlich des Genfer Sees blieb lediglich

die Wahl zwischen Sardinien und Frankreich, die natürlich zugunsten des letzteren Staates endete, da sich Sardinien schon vor Beginn des Krieges gegen Österreich vertraglich verpflichtet hatte, auf jegliche Wahlkampagne zu verzichten. Trotz der wirksamen französischen Agitation vermochte eine inoffizielle Liste immerhin gegen 12 000 Stimmen zugunsten des Anschlusses an die Schweiz zu vereinigen. Eine schweizerische Besetzung oder Annexion, zu welcher man sich in der Schweiz berechtigt glaubte, unterblieb glücklicherweise nach heftigem Für und Wider, obwohl weite Kreise, beeinflußt durch die energische Stellungnahme des eroberungssüchtigen Bundesrates Stämpfli und seiner von ihm redigierten „Berner Zeitung" eine militärische Aktion zur Besetzung Savoyens, und wenn nötig, sogar gegen Frankreich forderten. Das Hauptverdienst, daß es bei dieser Auseinandersetzung nicht zum Äußersten kam, gebührt dem damaligen Präsidenten der zur Beurteilung dieser Frage eingesetzten ständerätlichen Kommission, Dr. Jakob Dubs, der zugleich Präsident des Zürcher Regierungsrates war. In seiner scharfsinnigen juristischen Formulierung wies er nach, daß es sich im Gegensatz zu den Behauptungen Stämpflis in keinem Falle um einen Annexionsanspruch der Schweiz auf die beiden umstrittenen Landschaften vor den Toren Genfs handeln könne, da der Wiener Kongreß ausdrücklich ein Servitut formuliert habe, das zur Wahrung der Neutralität eine Besetzung durch schweizerische Truppen auf Kriegsdauer vorsah. Eine militärische Sicherung der genferischen Grenzen durch territoriale Expansion gegen Savoyen hatte nach seiner Ansicht mit diesem Rechte nicht das geringste zu tun[80]). Das ausgezeichnete Gutachten, das die Schweiz vor übereilten Schritten zurückhielt, trug Dubs die dauernde Feindschaft seines späteren Kollegen im Bundesrate, Jakob Stämpfli, ein.

Nach einem plan- und nutzlosen Notenversand der Schweiz an die europäischen Mächte bequemte sich der französische Senat endlich am 12. Juni 1860 durch einen Beschluß und kaiserliches Dekret, den Fortbestand des schweizerischen Servitutes weiterhin als gültig anzuerkennen[81]). Die Behandlung und Stellungnahme zu diesen politischen Fragen brachten Jakob Dubs, der sich bis hierher als Zürcher Regierungspräsident mit Erziehungsfragen und schweizerischer Innenpolitik beschäftigt hatte, in einen engen Kontakt mit der schweizerischen Außenpolitik im Allgemeinen und der Stellung der Schweiz innerhalb Europas im Besonderen. Dies führte auch dazu, daß er trotz des entschiedenen Protestes Stämpflis im Sommer 1861 als Nachfolger des verstorbenen Bundesrates Dr. Jonas Furrer in die oberste Landesbehörde der Schweiz gewählt wurde, wo er bis zu seinem freiwilligen Rücktritt im Jahre 1872 in vier Departementen erfolgreich tätig war.

Die Savoyerfrage bildete somit für Dubs den ersten Anstoß zur aktiven Teilnahme an den außenpolitischen Geschehnissen. Er hatte die Einigungsbestrebungen in Italien mit Interesse verfolgt, hatte mit kluger Einsicht durch seine Stellungnahme in der Savoyerfrage die schwachen Stellen erkannt, an welchen der oberitalienische Landkomplex unter den Interesseneinflüssen von Österreich, Frankreich und Sardinien, respektive der italienischen Konföderation krankte, und betrachtete es als Aufgabe der Schweiz, in die Reihe der Großmächte einzutreten, um die Rolle eines Schiedsrichters in Europa zu übernehmen. In seinem Aufsatz: „Die Zukunft der Schweiz“[82]) führte er aus, „die Schweiz sollte als Staat eine bestimmte Berufsstellung einnehmen, die ihrer Natur und ihren nationalen Traditionen entspräche“, worunter er recht weitgehende Pläne im Kopfe hatte. Die in diesem Aufsatz geäußerten phantastischen Gedanken standen in seltsamem Kontrast zu der in der Savoyerfrage bewiesenen ruhigen Besonnenheit. Es scheint, daß hier die ständige Triebfeder aller seiner außenpolitischen Handlungen zu suchen ist. Sein Plan war, unter Führung der Schweiz einen Staatenbund in Europa zu begründen, der alle strittigen Gebiete in sich einschließen würde, doch möge Dubs hierzu selbst das Wort ergreifen: „Es liegt im allgemeinen Interesse Europas, daß ein solcher Staat besteht und daß es eine Republik sei, denn ein Fürst im Besitze solcher Landesteile könne keine neutrale Stellung einhalten. Die dynastischen Interessen würden ihn nach links oder nach rechts ziehen. Belgien wird mit großer Weisheit vom jetzigen König regiert und kann sich dessenungeachtet dieser Gefahr fast nicht erwehren. Die Schweiz bekäme aber als Seemacht eine ähnliche Stellung wie als Landmacht, sie würde die Freiheit des Mittelmeers für alle sichern, auch für England und Italien, und den französischen Prätentionen, das Mittelländische Meer zu einem französischen See zu machen, entgegentreten können. Sie würde alsdann auch ein Nationalleben in höherem Stil auszuprägen imstande sein . . .“

In einer weiteren Schrift, betitelt die „Venetianische Frage“, wurden diese Pläne näher umrissen: „Dieses Gebilde würde nur soviel offensive Kraft in militärischer Hinsicht entwickeln, um sich gegenüber dem Andrängen der umliegenden Staaten voll erwehren zu können, um seiner Aufgabe, der Beruhigung des Kontinentes, vollständig gerecht zu werden. Als Hüterin des Festungsvierecks: Peschiera, Verona, Mantua und Legnano, dem steten Zankapfel in den politischen Bestrebungen Österreichs und Italiens würde diese Konföderation von Basel bis Venedig eine durchgehende, neutrale Barriere zwischen Deutschland und Österreich einerseits und Italien andererseits errichten . . .“

Um dieses, ans Unglaubliche grenzende politische Phantasiegebilde

eines schweizerischen Staatsmannes begreifen zu können, muß man sich im Geiste in die Mitte und in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts versetzen. Der junge Bundesstaat baute mit grenzenlosem Optimismus an seinem Staatswesen. Der Neuenburgerhandel hatte die nationale Einheit gefestigt und ein gemeinsames, stolz-patriotisches Gefühl durchzog das Schweizervolk, gestützt auf den Erfolg gegen Bismarck und seine preußisch-imperialistische Politik. Hinzu kamen noch die Nachwirkungen einer, dem romantischen Zeitgeist der ersten Hälfte des Jahrhunderts entsprechenden Regierungsauffassung der herrschenden Politiker in Europa, die anläßlich der mexikanischen Frage besonders verhängnisvoll in Frankreich zutage treten sollte. Zur Rechtfertigung der Dubs'schen Ideen muß immerhin hervorgehoben werden, daß sie, obwohl unausführbar, doch nicht jeder Grundlage entbehrten, entsprangen sie doch dem Leitgedanken eines weisen staatsmännischen Gefühles für die politische Äquivalenz in Europa und genossen als solche auch die wertvolle Unterstützung Englands[83]). Daß der schweizerischen Staatsform und dem schweizerischen Bürgertum mit solchen Expansionsgedanken unlösbare Aufgaben auferlegt worden wären, ist von Dubs nicht erkannt worden. Die kleine, demokratische Republik föderalistischer Richtung hätte die schweren Gewichte, mit welchen Dubs sie belasten wollte, kaum zu tragen vermocht.

Im Zusammenhang mit diesen verworrenen politischen Spekulationen, die während der gesamten Dubs'schen Amtsperiode durch seine Tagebücher spuken, muß als Teilstück die von ihm bearbeitete Hafen- und Flaggenfrage behandelt werden, für welche er während seiner ganzen Amtstätigkeit eifrig eingetreten ist und die, wie viele Briefe aus dem Auslande beweisen, allerorts Hoffnungen erweckten, die sich schließlich doch nie erfüllen konnten. Der utopistische Staat zur Sicherung des Friedens und des Wohlstandes in Europa hätte unter Führung der Schweiz zugleich Seemacht werden sollen. Als Stützpunkte hätten ihm die Häfen von Nizza, Genua und Venedig zur Verfügung gestanden, von wo aus das Mittelmeer gegen alle imperialistischen Gelüste hätte geschützt werden sollen. Begreiflicherweise paßten die Petitionen der Auslandsschweizer in den europäischen Seestädten recht gut zu den Dubs'schen Plänen. Die aus gänzlich anderen Motiven heraus geforderte Flaggenführung mußte für Dubs eine willkommene Hilfe zur Verwirklichung eines Teilstückes seines weitgesteckten Zieles bieten. Sein ohnehin begeisterungsfähiger Charakter widmete sich daher mit ganzer Hingabe der Lösung der Hafen- und Flaggenprobleme, was seiner politischen Tätigkeit eine ganz eigenartige Note gab. Noch im gleichen Monat ihres Eintreffens in Bern wurde das Flaggengesuch aus Triest dem politischen Departement zur weiteren Behandlung übergeben und gelangte erstmals am 24. September 1864 im

Nationalrat, anläßlich der Handelsvertragsdebatte zur Sprache. Als wertvolle Hilfe für Dubs traf im Oktober 1864 aus Triest die Beantwortung der bei seinem Besuch offengebliebenen Fragen ein. Konsul Cloetta hatte sich bei den österreichischen Behörden eingehend über die Patentgebühren und Steuertaxen erkundigt, welchen die österreichischen Reedereien unterworfen waren, und konnte nun mitteilen, daß neben einer einmaligen Einschreibtaxe von 78 österreichischen Gulden pro Schiff, ob groß oder klein alle sechs Jahre das Patent erneuert werden mußte. Zudem wurden die Reeder zu einer Einkommenssteuer angehalten, die nach Schiffsgröße abgestuft war, ohne Rücksicht, ob der Reeder Gewinn oder Verlust gehabt hatte. Diese Bestimmungen, die im Jahre 1850 in Österreich eingeführt worden waren, galten damals als Novum in der Steuergesetzgebung und durften sowohl dem allgemeinen Aufschwung der Seeschiffahrt als auch dem Umstand zugeschrieben werden, daß es für den Staat schwer war, die oft weitab von den Steuerbehörden gemachten Gewinne zu kontrollieren. Als einfachster Weg erschien daher für alle Reeder eine gleichmäßig fixe Regelung. Da auch die schweizerischen Reeder vom Staate schwer zu überwachen gewesen wären, scheint Dubs diese Regelung imponiert zu haben, wenigstens fand auch er es bei Ausarbeitung seiner Botschaft an die Bundesversammlung als das „Natürlichste und Einfachste, die Steuer nach dem Tonnengehalte der Schiffe zu berechnen", wobei er nach Dampf- und Segelschiffen unterschied[84]). Auch das Schreiben Cloettas wies auf das zunehmende Wachstum der durchschnittlichen Schiffsgröße hin. Die durchschnittliche Schiffsgröße hatte kurz vor Mitte des 19. Jahrhunderts noch 200 Tonnen Tragfähigkeit betragen. Die österreichischen Steueransätze zeigen indessen bereits, daß Schiffe über 500 Tonnen keine Seltenheit mehr waren, wenn auch das bereits erwähnte, im Hafen von Ancona erbaute Segelschiff „Helvetia", das in England zum Dampfer umgebaut wurde, als Ausnahmefall anzusehen war[85]).

Die Triester Reise und die darauffolgende Korrespondenz hatten Dubs, der selbst über hervorragende juristische Kenntnisse verfügte, das Material gegeben, um zu Gunsten der schweizerischen Gesuchsteller für eine eidgenössische Seeflagge vor der Bundesversammlung zu referieren. Wenn er auch verschiedentlich auf die Widerstände aufmerksam gemacht wurde, die der praktischen Durchführung einer schweizerischen Seeschiffahrt entgegenständen, so ist die durch ihn ausgearbeitete und durch die Vielseitigkeit der beleuchteten Gesichtspunkte bewundernswerte Botschaft über die Ermächtigung zum Gebrauch der eidgenössischen Flagge zur See bezeichnend für den zähen Willen und den ungeheuren Glauben, mit welchem er sich diesem Problem zuwandte, das er „für würdig befand, um ein ganzes Leben damit auszufüllen".

Dubs darf zweifellos als Pionier und Vorkämpfer für das Recht des Binnenstaates auf Flaggenführung zur See betrachtet werden. In der am 25. November 1864 veröffentlichten Botschaft vermied er allerdings sorgfältig, auf die eigenen, im stillen in Tagebüchern und unveröffentlichten Schriften entwickelten Anschauungen hinzuweisen. Wie groß der Anteil der sehr weitreichenden Pläne über eine zukünftige politische Gestaltung der Schweiz bei den Ausführungen zu Gunsten der Schweizerflagge war, kann schwerlich festgestellt werden. Es ist auch nicht ausschlaggebend für die Beurteilung seiner vorzüglich unterbauten Argumente. Obwohl die Botschaft deutlich den Einfluß des durch die Petitionen vom Jahre 1864, sowie des anläßlich der Rundfrage des Jahres 1862 in Bern eingegangenen Materials widerspiegelt, zeigen sich bei näherem Studium doch viele, von Dubs selbst formulierte ausgezeichnete und klare Gedankengänge, die den eigenwilligen Denker verraten. Manche Klippe konnte nur durch einen idealistischen geistigen Schwung, der zugleich Zeugnis von einem unverwüstlichen Optimismus ablegte, überwunden werden. Besonders wo es um die heikle Festlegung der rechtlichen Verhältnisse ging.

Als erstes schien es Dubs wichtig, einen abgeklärten schweizerischen Standpunkt zu schaffen über die grundsätzliche Frage, ob der Schweiz die rechtliche Befugnis zum Gebrauche ihrer Flagge auf dem Meere überhaupt zustehe. Für die von ihm vorbehaltlos vertretene Bejahung zog er als maßgebliche Quelle die vom „Vater des Völkerrechtes" Hugo Grotius im „Mare liberum" entwickelte Auffassung, daß das Meer Gemeingut aller sei, heran. „Der Ozean kann so wenig wie die Luft und das fließende Wasser von jemandem ausschließlich okkupiert werden; jede lebende Nation, sei ihr Wohnort, wo er wolle, hat Teil an ihm, wie an der Luft. Der Ozean ist Gemeingut aller Nationen und es ist die Flagge jedes Staates auf ihm gleich und vollberechtigt." Auf Grund seiner Forschungen schien es Dubs eine feststehende Tatsache, daß auch die Schweiz ebensogut das Recht zur Flaggenführung auf dem Ozean habe, wie jede andere selbständige Nation, ohne hierzu irgendwelche Erlaubnis einholen zu müssen. Mit der Benutzung der Flagge bekunde die Schweiz lediglich den Willen, von dem ihr als unabhängigem Staate schon von jeher zustehenden Rechte praktisch Gebrauch zu machen. „Das Recht der Flagge ist kein neues Recht, sondern bloß ein bisher nicht benutztes, dessen Benutzung oder Nichtbenutzung aber ganz dem Ermessen jeder Nation anheim gestellt ist." Die Anerkennung mußte nach seiner Ansicht nach einer gewöhnlichen internationalen Notifikation erfolgen, in welcher bekanntgegeben würde, daß die Schweiz in Zukunft von dem ihr zustehenden Hoheitsrechte Gebrauch zu machen gedenke.

Nach dieser durchaus einwandfreien und vertretbaren Auffassung folgten noch einige, allerdings weniger stichhaltige Argumente. So glaubte er z. B., daß die Anerkennung der schweizerischen Flagge auf den Binnenseen der Schweiz oder solchen, an welchen die Schweiz Anteil hat, gleichzeitig für die Flaggenanerkennung auf hoher See sprechen müßte. Bei diesem Punkte muß immerhin darauf hingewiesen werden, daß für diese schiffbaren Gewässer kein Flaggenrecht bestand, so daß es im Ermessen der Schiffahrtsgesellschaften lag, ob sie über ihren Fahrzeugen eine eidgenössische Flagge wehen lassen wollten. Viele der Voraussetzungen, die eine schweizerische Binnenschiffahrt als selbstverständlich erscheinen ließen, fehlten eben für eine Hochseeflotte. Eine einfache Übertragung der auf den Binnengewässern üblichen Modalitäten, wie sie sowohl Dubs, als auch späteren Vertretern der Flaggenfrage vorschwebten, wäre wohl kaum durchführbar gewesen[86]).

Die geschickt gewählte Einleitung der Botschaft wies auch auf die Tatsache hin, daß der schweizerischen Flagge bereits einmal förmliche offizielle Anerkennung zuteil geworden sei, indem gemäß Bericht des ersten schweizerischen Gesandten in Japan auf dem Schiff, das dieser zur Fahrt nach den japanischen Häfen benützte, die schweizerische Flagge geweht habe, welche in jenen Häfen von den Schiffen aller dort repräsentierten Seemächte mit dem üblichen Zeremoniell salutiert worden sei. Wenn der Bericht dieses außerordentlichen Gesandten und Handelsbevollmächtigten der Schweiz Aimé Humbert und seines Sekretärs auch in diesem Sinne lautete, so heißt es dort doch deutlich, daß damit „zum ersten Male die schweizerische Flagge neben der holländischen vom Maste eines Seeschiffes wehte", was immerhin vermuten läßt, daß dieses Schiff vom flaggenrechtlichen Standpunkte betrachtet nicht unter schweizerischer Flagge, sondern unter holländischer fuhr. Die schweizerische Flagge war lediglich zu Ehren des auf dem Schiffe befindlichen Diplomaten aufgezogen worden. Die Anführung dieses Vorkommnisses in der bundesrätlichen Botschaft als Argument der Anerkennung der Schweizerflagge zur See bedeutete daher eine recht gewagte Beweisführung. Das Flaggenzeremoniell, sofern es überhaupt der Schweizerflagge galt, war eine auf reiner Höflichkeit beruhende Maßnahme, die jedenfalls unter den in Japan niedergelassenen Handelsleuten weißer Rasse in ihrer Bedeutung richtig eingeschätzt wurde. Selbst der amerikanische Konsul in Yokohama konnte sich nicht enthalten, anläßlich einer kurzfristigen Übertragung schweizerischer Konsularfunktionen eine spöttische Bemerkung über die „Marine der Schweiz" fallen zu lassen, was ein kleines diplomatisches Einrenkungsmanöver notwendig machte, da die Beschwerde beim amerikanischen Gesandten in Japan dem Spötter zur Satisfikation der Schweiz einen gehörigen Verweis einbrachte[87]).

Dubs war sich wohl bewußt, daß, besonders gegenüber dem Auslande, solche ans Sentimentale streifenden Argumente keine Stichhaltigkeit besaßen und daß nur eine präzise, allen Einwänden gerecht werdende Erörterung der Rechtslage eine Abklärung der weiteren Fragen maritimer, wehr-, volks- und privatwirtschaftlicher Natur erbringen konnte. Um das von Hugo Grotius vertretene Recht praktisch zu verwerten, suchte er nach Beispielen unter den bisher international anerkannten Seeflaggen. Da ihm das ausgezeichnete Beispiel einer echten, binnenstaatlichen Seeflagge, wie sie seinerzeit durch die Freie Stadt Frankfurt verwendet worden war, nicht bekannt war, versuchte er es mit einem Vergleich der Flagge des Priors von Jerusalem, sowie der Flaggen, die von den Staaten Moldau und Walachei verwendet wurden. Der Gedanke eines flaggenführenden Binnenstaates, wie er sich für die Schweiz stellte, war, wenn die besonderen Verhältnisse Frankfurts mitberücksichtigt werden, völlig neuartig und bedurfte einer ebenso neuartigen Rechtsauffassung. An dieser Tatsache war nicht zu rütteln. Das Verdienst der Dubs'schen Botschaft kann erst unter voller Berücksichtigung dieser Sachlage im richtigen Lichte gesehen werden. Daß in Anbetracht der schwierigen Lage, vor die sich Dubs gestellt sah, mitunter Fehler auftraten, schmälert sein Verdienst keineswegs. Sein Widersacher im Bundesrate, Jakob Stämpfli, urteilte entschieden zu voreilig, als er den ganzen schwierigen Fragenkomplex mit der ihm eigenen urwüchsigen Art als „eine baumwollene, halb Unsinn, halb Humbug" bezeichnete[88]).

Ein ausgezeichnetes Motiv zur Geltendmachung der schweizerischen Rechte entnahm Dubs der Einladung der Schweiz zur Unterzeichnung der auf dem Pariser Kongreß im Jahre 1856 beschlossenen vier Kardinalsätze über das Seerecht in Kriegszeiten. Dubs betrachtete diese als „schlagenden Beweis", daß mit der damals übernommenen Verpflichtung zur Garantierung des Seerechtes notwendig auch das Recht zur Mitbenutzung des Meeres einhergehe. Diese Auslegung scheint indessen zu weitschweifend. Die Einladung war keineswegs im Hinblick auf eine zukünftige schweizerische Seeflotte erfolgt, sondern gemäß dem internationalen Charakter der Deklaration an alle zivilisierten Nationen versandt worden. Die Schweiz mußte damals insofern interessiert erscheinen, als in zweien der vier Artikel die Rechte und Pflichten der neutralen Flaggen zusammen mit der Unverletzbarkeit des neutralen Gutes Erwähnung fanden. Der Gebrauch der neutralen Flagge eines Binnenstaates war nicht diskutiert worden. Als export-orientierter, aufblühender Industriestaat mußte die Schweiz mit ihrer Politik immerwährender Neutralität ein ganz besonderes Interesse an der Behandlung neutraler Handelsware während eines Krieges an den Tag legen. Der Bei-

tritt der Schweiz zur Pariser Seerechtsdeklaration ist lediglich unter diesen Gesichtspunkten zu würdigen. So wenig das Ausland an die Möglichkeit einer schweizerischen Seeflotte dachte, war im Zeitpunkte dieses Vertragsschlusses in der Schweiz ein Wunsch nach einer solchen vorhanden. Es kann immerhin nachgewiesen werden, daß der Beitritt der Schweiz zum Vertrage von 1856 zur Frage anregte, ob die geschaffenen Vergünstigungen nicht auch von einer neutralen schweizerischen Handelsflotte auszuwerten wären. Es ist nicht von ungefähr, daß von den später einlaufenden Gesuchen um Verleihung der eidgenössischen Flagge manches auf den Zusammenhang mit der Pariser Deklaration hinwies.

Der Mangel einer eigenen Kriegsmarine, welche nötigenfalls die Schiffe unter Schweizerflagge schützen sollte, betrachtete Dubs mit Recht nicht als Hindernis, da auch andere Seefahrerstaaten wie Hamburg, Lübeck, Bremen, der Kirchenstaat und Belgien keine Kriegsmarine besaßen. Die Erlaubnis zur Zulassung der Schiffe in den Seehäfen anderer Staaten schien ihm unschwer zu erlangen. Diese Bewilligung war immerhin notwendig, da sich noch viele Staaten das Recht zum Anlaufen ihrer Seehäfen nur auf Grund bilateraler Verträge einräumten. Wenn die Freiheit der Meere auch im wesentlichen nach den Richtlinien des großen niederländischen Rechtsgelehrten aus dem 17. Jahrhundert zum internationalen Gewohnheitsrecht geworden war, so erstreckte sich diese keineswegs auch auf die Küstenzonen und Seehäfen. Die Küstenschiffahrt, Cabotage genannt, ist in vielen Staaten bis auf den heutigen Tag grundsätzlich den einheimischen Seefahrzeugen vorbehalten worden. Auch die Fischerei in den Küstengewässern wurde nur in seltenen Fällen fremden Fischern zugestanden. So bestehen heute noch Cabotage-Vorbehalte aus jener Zeit zugunsten der eigenen Flagge in Frankreich, Portugal, Rußland und den USA, wogegen England, Holland und Belgien die Küstenschiffahrt schon frühzeitig freigegeben haben. Konzessionen wurden nur auf der Grundlage der Reziprozität eingeräumt. Der Schweiz wäre es allerdings in keinem Falle möglich gewesen, eine solche zu bieten. Erst wenn die Schweiz über einen durch Miete, Kauf oder auf andere Weise erworbenen Seehafen verfügt hätte, wäre sie als gleichwertiger Partner anerkannt worden. Aus dieser Forderung müssen alle späteren Versuche zum Erwerb eines eigenen Seehafens oder zum mindesten eigener Hafenanlagen abgeleitet werden. Ohne Hafen hätte die Schweiz lediglich die Möglichkeit gehabt, durch Anbieten einer, allerdings gänzlich andersgearteten Konzession einen Anspruch auf Gleichbehandlung zur See zu erreichen, vorausgesetzt, daß die seefahrenden Nationen überhaupt auf den Vorschlag einer derartigen Meistbegünstigung zugunsten der Schweiz, wie er Dubs vorschwebte, eintreten konnten.

Auf diesen Vorschlag hatte übrigens schon früher der schweizerische Konsul in Bremen hingewiesen. „Freilich hat die Schweiz fremden Flaggen keine Konzessionen anzubieten, allein sie hat dafür ihren Zolltarif, vermittels dessen sie teilweise wenigstens im Stande sein wird, dritten Staaten gewisse Vorteile darzubieten[89])". Daß diese Vorteile in vielen Fällen nur in schriftlichen Zusicherungen formeller Natur bestehen könnten, war auch dem damaligen Konsul Heymann durchaus bekannt, denn viele Staaten waren gar nie mit dem schweizerischen Zolltarif in Berührung gekommen. Es mußte immerhin versucht werden, beim Abschluß zukünftiger Staatsverträge auch die Frage einer schweizerischen Seeschiffahrt zu berücksichtigen. Aus dieser Erkenntnis heraus hatte Dubs schon vor seiner Abreise nach Triest an seinen bundesrätlichen Kollegen Frey-Herosé Anweisung gegeben, bei den Handelsvertragsverhandlungen mit Holland und Italien seine spezielle Aufmerksamkeit der Flaggen- und Hafenfrage zu widmen. Wenn Dubs in seiner Botschaft auch kaum auf die bestehenden Hindernisse einging, so kannte er sie doch recht gut. Auf Grund offiziöser Zusicherungen, vor allem aus den Vereinigten Staaten, glaubte er indessen mit Überzeugung die Schlußfolgerung ziehen zu können, „daß eine günstige Erledigung um so eher zu erwarten sei, wenn die Flagge bereits im Gebrauche stehe und sich somit ihr Bestand selbst durch etwaige Häckeleien nicht mehr gefährden lassen könnte". Es sollte mit der Schweizerflagge ein fait accompli geschaffen werden, von wo aus sich die Schweiz dann weiter vortasten oder schlimmstenfalls etwaige Rückzüge unternehmen könnte.

Dieser erste Teil der Dub'schen Botschaft war durch eine reichlich optimistische Bagatellisierung der zu erwartenden Schwierigkeiten gekennzeichnet. Dubs vertraute den begeisterten Hinweisen, die in den Petitionen von Triest und Hamburg zum Ausdruck kamen, ohne zu bedenken, daß beide Plätze Freihäfen waren, wo sich die Schiffe aller Nationen unter sehr geringen oder gar keinen Zollrestriktionen bewegen konnten. Auch die „Reihe offiziöser Zusicherungen" war mit Vorsicht aufzufassen. Das Verdienst Dubs' ist jedoch die klare Scheidung der wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse, wofür er von Anfang an eintrat. Sobald eine ausreichende wirtschaftliche Notwendigkeit der Schweizerflagge nachgewiesen werden könne, sei es angebracht, für deren Benutzung einzutreten, gleichgültig, wie groß die Schwierigkeiten sein würden. „Da es sich indes hier nicht um ein Rechtsverhältnis, sondern nur um die mehr oder weniger vorteilhafte Benutzung der Schweizerflagge handelt, so liegt kein Grund zur Verschiebung des grundsätzlichen Entscheides vor, da die Schweizerflagge jedenfalls bei einer Reihe von Staaten sofort in die gleiche Rechtsstellung mit den Flaggen anderer Na-

tionen eintreten kann. Auch diese Unterhandlungen (mit den vorerst noch infolge Reziprozitätsforderungen verschlossenen Nationen) werden eher ein günstigeres Resultat haben, wenn sie nicht mit der Rechtsfrage vermengt werden." Diese Auffassung führte in der bundesrätlichen Botschaft zu einer sorgfältigen Auseinandersetzung mit Pro und Kontra einer ordentlichen Flaggenführung. Die Frage, welche Schiffe vom Bundesrate ermächtigt werden sollten, die Schweizerflagge zu führen, mußte zuerst abgeklärt werden. Dubs hatte ganz richtig erkannt, daß sich die strengen Regeln der Anerkennung einer Schiffsnationalität im Laufe des 19. Jahrhunderts mehr und mehr gelockert hatten, und daß weniger Wert auf den Bau des Schiffes im betreffenden Lande, sowie auf die Landesangehörigkeit der Besatzung gelegt wurde als auf den Nachweis, daß das Schiff in nationalem Eigentum stehe. Entsprechende Bestimmungen hierfür aufzustellen, komme einzig und allein der Schweiz zu[90]). Der Nachweis, daß das zur Flaggenführung berechtigte Schiff schweizerisches Eigentum sei, müsse strengstens gefordert werden. „Die Autorisation der schweizerischen Flagge an nichtschweizerische Schiffe wäre eine Illoyalität und zugleich auch eine Gefahr für die Schweiz, die ganz auf gleicher Linie mit der Ausstellung falscher Pässe stände", eine Ansicht, die der Bundesrat schon anläßlich der Behandlung der Bremer Gesuche im deutsch-dänischen Kriege vertreten hatte.

Auch für die zukünftig zu handhabende Organisation hatte Dubs bereits ein festumrissenes Bild vor Augen, das er sich an Beispielen anderer seefahrender Nationen und auf Grund mündlicher Erkundigungen ausgearbeitet hatte. Es ist recht interessant, Vergleiche zu den heutigen Institutionen zu ziehen. Auf einem der Departemente des Bundesrates, am passendsten wohl auf dem Handels- und Zolldepartement, sollte ein großes Buch geführt werden, in welchem die Namen aller schweizerischen Schiffe eingetragen würden. Für den Eintrag in dieses Buch wäre bei Inländern die Kantonsregierung zu begrüßen; Auslandsschweizer hätten sich an die betreffenden schweizerischen Konsulate zu wenden. Dem Gesuche seien gehörig beglaubigte Belege über Signalement, amtliche Messungszertifikate, Eigentumsbescheinigung und Nachweis des geleisteten Ergänzungseides beizufügen, wobei die Kantonsregierung, bzw. der jeweilige Konsul für Weiterleitung und Antragsstellung zur Aufnahme gegenüber dem Handels- und Zolldepartement als zuständig erklärt würde. Der endgültige Entscheid zur Ermächtigung der schweizerischen Flaggenführung verbliebe schließlich dem Bundesrate, der auch den eidgenössischen Seepaß ausstellen würde. Dieser Paß wäre beim Auslaufen des Schiffes vom betreffenden schweizerischen Konsul mit der Equipagerolle und dem Manifeste (Generalfrachtbrief) samt Konnossementen (Einzel-

frachtbriefen) zum Visum vorzuweisen, so daß eine dauernde Kontrolle der schweizerischen Schiffsbewegungen bestände. Die Konsule hätten auch die Aufgabe, den Kapitänen der schweizerischen Schiffe ihre Rechte und Pflichten als Vertreter der Schweiz nachdrücklich vor Augen zu führen. Sollte das Schiff an einen Nichtschweizer übergehen, so hätte eine gehörige Löschung im Registrierbuche mit entsprechender Publikation im Bundesblatte zu erfolgen. Ebenso wäre jeder Eigentumsübergang unter Schweizern selbst neu zu registrieren und zu publizieren, wofür wiederum die Konsulate verantwortlich gemacht werden müßten.

In weitläufiger Ausführlichkeit erging sich die Botschaft sodann über Probleme der Justizhoheit auf schweizerischen Schiffen. Während der Auslandschweizer von den Gerichten seines Gastlandes abgeurteilt würde, fiele der, in der Schweiz wohnende Reeder, Kapitän oder Befrachter eines schweizerischen Schiffes, sofern er seinen Wohnort in der Schweiz habe, unter die kantonale Rechtssprechung. Der Mangel an hierfür notwendigen gesetzgeberischen Bestimmungen zwinge den Richter, sich durch den Heranzug „allgemeiner Rechtsgrundsätze, d. h. der Regeln der Wissenschaft" zu behelfen, bis gelegentlich ein schweizerischer Kodex über diese Materie geschaffen sei. Welche Schwierigkeiten sich dieser „gelegentlichen Erstellung" eines schweizerischen Seerechtes entgegenstellen sollten, erfuhr Dubs an sich selbst, als er sich im Jahre 1868 an die Ausarbeitung eines Entwurfes für die Zivil- und Strafjurisdiktion für die schweizerische Seeschiffahrt machte.

Es spricht für den Optimismus des Verfassers der Botschaft, daß er die bestehenden Schwierigkeiten mit größter Offenheit anerkennt und im gleichen Zuge auch zu meistern versucht. Manchmal geschieht dies allerdings auf eine seltsame Art, wie im Falle der Behandlung von Fragen über die Strafrechtspflege und die Überweisung eines Delinquenten vor den schweizerischen Richter. Mit hoffnungsvollem Idealismus sagt er: „daß Straffälle dieser Art gewiß zu den großen Seltenheiten gehören, so daß am Ende dieser Punkt nicht schwer in die Wagschale falle[91])". Es mag sein, daß die tatsächlichen Verhältnisse Dubs recht gegeben hätten, da die Schiffsführer damals eine noch viel größere Disziplinarstrafgewalt besaßen, als dies heute der Fall ist, so daß sie sich wohl selten an eine zuständige höhere Rechtsinstanz in der Heimat hätten wenden müssen. Als vollständig unbrauchbar mußte der von Direktor Bauer aus Triest gemachte Vorschlag abgelehnt werden, wonach die Schweiz für den Strafvollzug ein besonderes Staatsschiff halten solle, das je nach Bedarf an verschiedene Hafenplätze gesandt werden könne[92]).

Zur Bestreitung der dem Bunde erwachsenden Verwaltungskosten schlug Dubs das österreichische System der Besteuerung vor, auf welches

er ebenfalls durch Bauer aufmerksam gemacht worden war. „Die Größe der Steuer würden wir nach gemachten Erhebungen für einmal auf 50 Rappen bis zu einem Franken per Tonne für das Segelschiff, auf einen bis zwei Franken per Tonne für das Dampfschiff festsetzen. Ein Segelschiff von 400 Tonnen wird demnach eine Jahressteuer von 2—400 Franken zu bezahlen haben, was jedenfalls eine mäßige Taxation ist." Diese Einnahmen sollten einem besonderen Fonds zugewiesen werden, über welchen später, wenn sich die Bedeutung dieser Einnahmequelle einmal besser übersehen lasse, zum Nutzen der Schweizerflagge verfügt würde[93]).

Zur eigentlichen Bedeutung der Schweizerflagge übergehend, wies Dubs vor allem auf die Beseitigung des bisher bestehenden Nachteils hin, daß die Schweizerbürger als solche bisher vom Reedereigeschäft, das er als eines der einträglichsten bezeichnete, ausgeschlossen gewesen seien, was vielfach nachteilige Folgen gehabt habe[94]). Zudem müsse die Verleihung der schweizerischen Flagge verschiedene positive Vorteile erzeugen, wobei er vor allem auf die günstigen Entwicklungsmöglichkeiten des schweizerischen Handels in Kriegszeiten hinwies. Die Formulierung, daß sich „die Verhältnisse ganz leicht einmal so gestalten könnten, daß es bei einem größeren Kriege, wo z. B. mehrere größere Seemächte beteiligt seien, fast gar keine neutralen Schiffe mehr gäbe, so daß der schweizerische Handel in die größten Verlegenheiten geriete"[95]), zeugt von weiser Voraussicht. Eine weitere wichtige Bedeutung müßte der Flagge in Kriegszeiten dadurch zukommen, daß sie durch ihre Neutralität geeignet wäre, die ihr unterstellten Schiffe zu Transportführern im Interesse des gesamten Welthandels zu bestimmen, woran alle Staaten ein Interesse haben müßten. Auch der Schiffsbau und die Ausrüstung von Schiffen würde der Schweiz zusätzliche Gewinnmöglichkeiten bieten.

Wenn auch die Möglichkeiten der mißbräuchlichen Verwendung der schweizerischen Flagge nicht übersehen wurden, so sah Dubs in der Bewilligung zur Flaggenführung an schweizerische Schiffe weitgehende Möglichkeiten und Zukunftsperspektiven, der Schweiz zur Stellung einer Handelsgroßmacht zu verhelfen. Erst durch die Flagge würde der Schweiz, die durch die Unifikationsbestrebungen im Süden und Norden bald das einzige europäische Land ohne eigene Handelsmarine sein werde, „das Geschenk ihrer vollen Unabhängigkeit und Selbständigkeit auf dem Gebiete des Handels" gegeben werden, und die Schweiz werde daher gut tun, sich im Augenblick, wo es noch Zeit sei, die Hände frei zu machen, um sich für alle Eventualitäten unabhängig zu stellen. Das alte Wort Redings „Die Schweiz muß ein Loch haben, wo hinaus", womit bisher die Militärkapitulationen gemeint waren, könne wohl kaum eine schönere Erfüllung finden, als in der freien Betätigung der überschüssigen Bevölke-

rung im Seedienste, besonders wo dieses Loch nun endgültig verstopft worden sei. Das Aufziehen der Flagge werde diesem Bedürfnis nach einem Loch eine vollere und reichere Befriedigung verschaffen, als der fremde Kriegsdienst zu gewähren vermöchte. Die Schweiz werde durch die deutlich bemerkbaren Zentralisationsbestrebungen der Nachbarstaaten immer mehr zwischen eine Anzahl von Staaten ersten Ranges eingekeilt, welche ihr jede weitere Expansionsmöglichkeit unmöglich machen. Die Bevölkerungszunahme und das Werbeverbot ergäben einen stets stärker fühlbaren natürlichen Drang nach einem neuen Ausgang. Mit der Eröffnung gewinnbringender Tätigkeit auf dem Meere erschließe sich für die Schweiz ein neues unbegrenztes Gebiet, wodurch die Blicke der Nation erweitert und die Tatkraft derselben gestählt würden. „Das Gebiet für ihre weitere Entwicklung ist hier ganz frei und schrankenlos. Will sich die Schweiz durch überseeischen Landbesitz vergrößern; will sie sich militärisch weiterentwickeln; will sie Bündnisse mit fremden Ländern schließen; will sie auswandern oder will sie bloß zu Hause fabrizieren und handeln; so ist ihr freier Raum gegeben für jede nützliche Tätigkeit, wie sogar für jede Laune ihrer Phantasie. Die Schweiz findet auf dem Ozean dieselbe Luft der Freiheit, die auf den Alpen weht“[96]).

Nach der Auffassung des Bundespräsidenten mußten die bestehenden Bedenken und eventuell auftretenden Schwierigkeiten vor der Größe des Projektes zurücktreten. Bei einer Abwägung der Vor- und Nachteile einer Schweizerflagge sah Dubs überhaupt nur Vorteile, die durch die entstehende Beteiligungsmöglichkeit der Schweiz an dem in allen Hafenstädten mächtig aufblühenden Reedereigeschäft für alle Zukunft gesichert würden. Zusammenfassend bestanden diese Vorteile neben den außerordentlichen Gewinnchancen der neutralen Flagge in Kriegszeiten in reichen volkswirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten durch die Lieferung von Schiffsbestandteilen, besonders Maschinen an ausländische und von Schweizern betriebene Werften[97]). Im weiteren bestehe die Möglichkeit, jungen Schweizern, die in die Welt hinauszuziehen gedächten, eine Karriere durch Erreichung höherer Schiffschargen zu eröffnen, was bisher nicht möglich war, da die Musterrollen in den meisten Staaten höchstens einen Anteil von einem Drittel der niedrigst graduierten Schiffsmannschaft als Ausländer aufweisen durften. Zum Abschluß geriet die bundesrätliche Botschaft schließlich in ein etwas sentimentales Fahrwasser, indem sie an die höheren Gefühle des Schweizers für Ehre und Ansehen seiner Unabhängigkeit appellierte, der es sich nicht leisten könne, daß sein Land das einzige bleibe, das über keine eigene Handelsmarine verfüge.

Mit Rücksicht auf die Neuheit des Gegenstandes und auf das Bedürfnis nach weiteren Erhebungen stellte Dubs in seiner Botschaft zu Händen der eidgenössischen Räte vorerst noch keinen Gesetzesantrag, sondern beschränkte sich auf den Vorschlag einer allgemeinen Vollmachtserteilung an den Bundesrat, in Flaggen- und Schiffahrtsfragen vorerst nach eigenem Gutdünken handeln zu dürfen. Der Bundesversammlung sollte periodisch Bericht erstattet werden[98]). Die Annahme dieses Vorschlages hätte dem Bundesrate die Möglichkeit einer weitreichenden selbständigen Handlungsweise gegeben, da der Entwurf erhebliche Kompetenzen einschloß. Bei der gegenüber allen Zentralisationsbestrebungen feindseligen Einstellung der eidgenössischen Räte konnte indessen schwerlich erwartet werden, daß dem Antrage ein leichter Erfolg beschieden sein würde.

Um die trotz ihres fast zu weit gehenden Optimismus' bewundernswerte Botschaft richtig zu würdigen, ist es notwendig, sie von zwei Seiten zu beleuchten. Die eine Betrachtungsweise verlangt unter Außerachtlassung der damaligen Zustände eine rein technische Untersuchung über die Notwendigkeit einer schweizerischen Flagge, um den Grad ihrer wirklichen Notwendigkeit festzustellen. Eine zweite Untersuchungsweise muß von den persönlichen Ambitionen der Dubs'schen Denkart ausgehen, um festzustellen, in welchem Maße die Flaggenfrage in der bundesrätlichen Botschaft als Mittel und Teilstück der weitgehenden Pläne über die Zukunft der Schweiz aufzufassen ist. Erst eine solche Untersuchung, die das wirkliche Verhältnis der selbstlosen Absicht von Bundesrat Dubs zur Unterstützung der Flaggenpetenten mit den im Geheimen erwogenen Expansionsplänen vergleicht, könnte feststellen, ob die Botschaft berechtigt war. Da Dubs selbst nie einen direkten Zusammenhang zwischen der Flaggenfrage und seinen Ideen zur Begründung eines zentralen Staatenblockes in Mitteleuropa unter Führung der Schweiz erwähnt, darf immerhin angenommen werden, daß Dubs sich auch ohne diese Pläne mit den Problemen um eine schweizerische Seeschiffahrt beschäftigt hätte. Unbestreitbar hat er bei dieser Gelegenheit wertvolle Unterlagen zur Förderung seiner eigenen Pläne gefunden.

Dubs besaß genügend Vorsicht und politischen Tastsinn, um warten zu können, bis ihm die Zeit recht geben werde. Wenn er schon im Jahre 1864 die Flaggenfrage vor der Bundesversammlung vertrat, so darf angenommen werden, daß er von der Durchschlagskraft seiner Argumente überzeugt war und an einen Erfolg glaubte. Ob er allerdings nur, nach der Art vieler Politiker viel verlangte, um dann wenigstens das durchsetzen zu können, was seinen geheimen Wünschen notwendig erschien, oder ob er von dem Ergebnis der ausgiebigen Diskussion in der Bundesversammlung wirklich enttäuscht war, ist eine Frage, die schwer zu be-

antworten ist. Von Dubs selbst liegt hierzu keine Stellungnahme vor. Im Gegensatz zu Jakob Stämpfli war er keine mitreißende Natur. Er baute seine Ideen immer auf wohldurchdachte und begründete Unterlagen, die von langer Hand vorbereitet wurden. Außerdem leitete ihn ein unverwüstlicher Optimismus, was schon daraus hervorgeht, daß er trotz der negativen Unterlagen aus dem Jahre 1862, die ihm zur Verfügung standen und in die er nachgewiesenermaßen Einsicht genommen hatte, seinen ganzen Einfluß zur Verwirklichung der Flaggenfrage einsetzte. Um auf diese gestellte Frage eine Antwort zu erhalten, wird es notwendig sein, eine genaue Untersuchung der Reaktion vorzunehmen, die in der Bundesversammlung und den schweizerischen Zeitungen zum Ausdruck kam und die heute am ehesten geeignet ist, die damalige Meinung über die politische und wirtschaftliche Bedeutung der Schweizerflagge wiederzugeben. Weiteres Licht in diese Fragen brachten sodann die von Dubs persönlich geführten Debatten und die verschiedenartigsten Meinungsäußerungen des In- und Auslandes anläßlich der großangelegten Umfragen, als deren unermüdlicher Initiant Dubs zu gelten hat. Da er das Recht der Schweiz zur Benützung der eigenen Flagge als unbestreitbar ansah, es daher von keiner besonderen Anerkennung seitens des Auslandes abhängig erklärte, wäre aus Gründen der internationalen Courtoisie lediglich eine allgemeine Notifizierung erforderlich gewesen, in welcher den übrigen seefahrenden Nationen mitgeteilt wurde, daß die Schweiz fortan von ihrem Rechte Gebrauch zu machen gedenke. Bei dieser Gelegenheit hätte auch die Frage der Zulassung schweizerischer Schiffe in den Seehäfen zur Diskussion gestellt werden können[99]). Die vorsichtige Einstellung der Bundesversammlung machte es indessen notwendig, bei den ausländischen Regierungen Meinungsäußerungen einzuholen, wodurch der unerträgliche Eindruck entstehen mußte, daß sich die schweizerische Politik von auswärtigen Ministerien beeinflussen ließe; ein Verdacht, der damals nicht aller Berechtigung entbehrte. Der Bundesrat war sich wohl bewußt, daß die Novität der Flaggenfrage in weitesten Volkskreisen, trotz des Anteils der Schweiz am internationalen Verkehr viele Bedenken entstehen lassen werde. Wie jeder neuen Einrichtung Unvollkommenheiten anhaften werden, die sich je nach der Stellung der Betroffenen in Vor- oder Nachteilen auswirken, zeigten sich auch hier vorteilhafte und nachteilige Seiten, die zur Bildung einer befürwortenden und einer ablehnenden Partei führten, die in ihren Argumenten die Licht- und Schattenseiten vertraten, wodurch eine Übersicht über die vorhandenen Interessen entstand. Dies zeigte sich vorerst in den Anträgen der zum Studium der Botschaft eingesetzten national- und ständerätlichen Kommissionen, sowie auch in den Diskussionsvoten der Bundesversammlung. Schließlich ließ auch die Volksmeinung ihren Ansichten, Bedenken und Hoffnungen über das Projekt

einer eidgenössischen Flagge in der Presse freien Lauf, was im freien Staate immer eine wertvolle Fundgrube zur Eruierung der wirklichen Volksmeinung bedeutet.

Die Flaggenfrage stand auf der Traktandenliste vom 18. November des Jahres 1864, die der Bundesrat zu Händen der Bundesversammlung für die ordentliche Dezembersession jenes Jahres zusammengestellt hatte[100]). Deren Bekanntwerden gab der Schweizerpresse schon vor dem Zusammentritt der eidgenössischen Räte Gelegenheit, sich mit der voraussichtlichen Aufnahme der Flaggenfrage in der Bundesversammlung auseinanderzusetzen. Wieder einmal mehr offenbarte sich die immer noch bestehende alte Kluft zwischen den konservativen Innerschweizerkantonen und ihren ehemaligen Sonderbundsgegnern fortschrittlich-liberaler Richtung. Während der Korrespondent der „Schwyzerzeitung" in den Klageruf ausbrach, „daß unser heimelig patriarchatisches Leben von Jahr zu Jahr mehr durch fremde Elemente verwirrt werde", womit der Flaggenfrage ein Hieb versetzt werden sollte, begrüßte vor allem die weitverbreitete „Neue Zürcher Zeitung", die zugleich auch das Sprachrohr des Bundespräsidenten Dubs war, die Verpflanzung des weißen Kreuzes im roten Felde auf die Weltmeere mit begeisterten Worten in einem Leitartikel: „Nil humani alienum!"[101]). In diesem Artikel erhielt Dubs, dem bereits einmal die Titelseite einer Ausgabe zur Verbreitung und Kommentierung seiner Botschaft zur Verfügung gestellt worden war[102]), lebhafte Unterstützung. Besonders die Versicherung, daß dem Staate durch die Schaffung einer eigenen Flagge keine zusätzlichen Opfer auferlegt, sondern ihm im Gegenteil dadurch eine jährliche Rente verschafft werden sollte, förderte den Optimismus einer voraussichtlich positiven Aufnahme des Antrages in der Bundesversammlung. Die Gefahr war groß, daß die geringen fachmännischen Kenntnisse weite Kreise der Bevölkerung mißtrauisch stimmen würden, indem vor allem ein kostensteigernder Faktor der Staatsrechnung abgelehnt worden wäre. Es darf nicht vergessen werden, daß sich der Staatshaushalt damals aus eigenen Mitteln zu erhalten hatte. Er hatte mit den zu seiner Verfügung stehenden Finanzzöllen auszukommen und besaß keine Möglichkeit etwelche Defizite durch zusätzliche Besteuerung auf die Bevölkerung zu überwälzen. Neuen Ausgaben, deren Verwendung zudem nicht einmal im eigenen Lande kontrolliert werden konnte, stand das Schweizervolk immer mißtrauisch gegenüber.

Der Erfolg des Traktandubis 8 schien nach der Auffassung der Neuen Zürcher Zeitung allein schon durch die große Teilnahme gesichert, welche die Flaggenfrage bei den Auslandsschweizern gefunden hatte. Die Erfüllung dieser Wünsche wäre der „schon lange beabsichtigten Errichtung einer Ehrensäule" gleichgekommen, welche das Vaterland seinen

fernen, treuen Söhnen aufstellen sollte. „Diese werden sich jedoch kein schöneres Erinnerungszeichen wünschen, als das, sie in allen Häfen der Erde begrüßende und von ihnen begrüßte weiße Kreuz im roten Felde." Nach einer ausführlichen Darstellung der Verhältnisse, die nach Einführung der Flagge entstehen würden, löste sich der Gedankengang des zürcherischen Presseorganes vom vorerst deutlich zu erkennenden Einfluß der bundesrätlichen Botschaft, um aus eigener Initiative die Vorteile einer schweizerischen Seeflagge zu vertreten. „Die volkswirtschaftliche Entwicklung eines Staates bildet eine, alle gewerblichen Verhältnisse umschlingende Kette, von welchen für industrielle Länder der überseeische Handel eines der wichtigsten Glieder ist"[103]). „Daß aber für dessen weitere Ausbildung und Förderung der Gebrauch einer eigenen schweizerischen Flagge ein wichtiges Mittel, ja ein immer dringender hervortretendes Bedürfnis sei, wird von den meisten Schweizern, welche die maritimen Verhältnisse aus Erfahrung kennen, übereinstimmend bejaht[104])." Diese tatkräftige Unterstützung war notwendig, da sich, wie dies auch die Neue Zürcher Zeitung erwähnte[105]), kurz nach der Aufnahme der Diskussion im Nationalrat verschiedene schweizerische Zeitungen ins Lager der Opposition begaben.

Im Nationalrate wurde die Diskussion über die Flaggenfrage mit der Verlesung des Kommissionsberichtes[106]) eingeleitet, welcher das große Interesse anerkannte, das die vorliegende Frage für den schweizerischen Handel und die in den Seestädten ansässigen Auslandschweizer haben mußte. In allen wesentlichen Punkten wurde die Ansicht des Bundesrates unterstützt und der Wunsch vertreten, das von Dubs dargelegte unbestreitbare Recht zur Führung der eigenen Flagge auf schweizerischen Seeschiffen auch wirklich geltend zu machen. Als Unterlagen zur Nachprüfung der bundesrätlichen Angaben hatten der Kommission nur die sehr zurückhaltenden Urteile der schweizerischen Konsuln aus dem Jahre 1862 zur Verfügung gestanden, die der Verwirklichung der Flaggenidee teilweise prohibitive Argumente entgegengesetzt hatten, indem sie darauf hinwiesen, daß die mit den Seemächten abzuschließenden Verträge über die Zulassung der schweizerischen Schiffe in ihren Häfen nicht ohne gleichwertige Kompensationen getätigt werden könnten. Es wurde daher im Kommissionsbericht anerkannt, daß sich die früheren Zustände in rascher Folge änderten und die zunehmende internationale Angleichung der Handelsusanzen dem Abschluß von Handels- und Freundschaftsverträgen weitgehend förderlich sei, doch sollten vorerst weitere Erkundigungen eingezogen werden. Die Schlußfolgerung des Kommissionsberichtes war, daß in Anbetracht der knappen, für die Ausarbeitung des Gutachtens zur Verfügung gestandenen Zeit und der in der Botschaft

noch ungelösten Probleme eine endgültige Beratung und Beschlußfassung über die vom Bundesrate gestellten Anträge auf die nächste Session der eidgenössischen Kammern zu verschieben sei. Diese Verschiebung sollte jedoch nicht als ein Nichteintretenwollen auf die Flaggenfrage gewertet werden. Im Gegenteil wurde der Vorschlag gemacht, den Bundesrat offiziell mit der Aufgabe zu betrauen, in der Zwischenzeit mit den Seemächten Unterhandlungen anzuknüpfen, um dem der Eidgenossenschaft zustehenden Rechte zur Führung der eidgenössischen Flagge auf dem Meere nachdrücklichst Geltung zu verschaffen, worauf erneut über das Resultat Bericht zu erstatten sei. Der Antrag lautete folgendermaßen[107]):

„1. Die Beratung über die Vorschläge des Bundesrates wird mit Rücksicht auf die Wichtigkeit der Frage und auf die vorgerückte Zeit der gegenwärtigen Session, auf die nächste Sitzung der Bundesversammlung verschoben.

2. Der Bundesrat wird beauftragt, von nun an Unterhandlungen mit den Seemächten zu eröffnen zur Sicherung der freien Ausübung des, der schweizerischen Eidgenossenschaft zustehenden Rechtes zur Ermächtigung zum Gebrauch der schweizerischen Flagge auf dem Meere für schweizerische Schiffe und über das Resultat dieser Unterhandlungen Bericht zu erstatten.

3. Der Bundesrat wird zugleich eingeladen, bei Unterhandlungen, die er mit anderen Staaten zum Behuf des Abschlusses von Handelsverträgen fortsetzen oder neu zu eröffnen in den Fall kommen könnte, dieser Frage alle diejenige Aufmerksamkeit zu widmen, welche dieselbe verdient."

Bern, den 13. 12. 1864.

Dubs, der ein Interesse daran hatte, sein Traktandum möglichst noch in der Periode, in welcher er als Bundespräsident das politische Departement verwaltete, durchzubringen, war mit der beantragten Wendung nicht einverstanden und stellte einen sofortigen Gegenantrag auf Diskussion, dem in der Folge auch stattgegeben wurde.

Wenn die Ansicht zutrifft, die der merkantilistische Nationalökonom Antonio Serra in der philosophischen Einleitung seiner Widmung an den Vice-König von Sardinien vertrat, wo er die Verwunderung als die erste Anregung zum Nachdenken bezeichnete, dann war die Flaggensache bei den eidgenössischen Räten in guten Händen. Auch dort waren die ersten Reaktionen, wie die meisten Voten zeigten, fast durchwegs solche der Überraschung und Verwunderung. Man verwunderte sich einesteils über die Anmaßung, ein derart abliegendes und für die Schweiz belangloses Gebiet überhaupt nur zum Gegenstand ernsthafter Erwägungen zu

machen und andernteils erweckte der kühne Einsatz, mit welchem der Bundespräsident das ganze Gewicht seines Amtes und seiner Persönlichkeit in den Dienst dieser unsicheren Sache stellte, die der Schweiz neben nicht zu übersehenden Vorteilen auch sehr große Gefahren bringen könnte, Erstaunen. Der erwähnte Philosoph sagte im weiteren: „Die Verwunderung hat zwei Ursachen, eine subjektive, die Unwissenheit, und eine objektive, das Außergewöhnliche eines Gegenstandes." Beide trafen bei der Aufnahme der Flaggenfrage zu. Es fehlte ebensosehr an wirklich fachmännischer Beurteilungskraft zur Frage der Berechtigung einer Schweizerflagge und damit zusammenhängender Auswirkungen, als deren Novität überraschte. Aus der Fülle der Argumente, die in die sehr ausgedehnte parlamentarische Debatte geworfen wurden, seien nur einige der wichtigsten und auch für die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse aufschlußreichsten herausgegriffen.

Obwohl die bunte Fülle von Gedanken, Anregungen und historisch-wichtigen Daten, die mit mehr oder weniger Berechtigung im Verlaufe der Diskussion auftauchten, für das Interesse sprachen, das der Flaggenfrage entgegengebracht wurde, mußten sie in ihrer Gesamtheit nur Verwirrung stiften, was einer klaren Entschlußmöglichkeit hinderlich war. Mit Recht warnten verschiedene Parlamentsredner vor einem allzu großen Enthusiasmus in der Beurteilung einer derart materiellen Prinzipienfrage[108]) und selbst die Dub'sche Botschaft wurde von diesem Vorwurf nicht verschont. Der Basler Nationalrat Klein, ein entschiedener Gegner der Flaggensache, erklärte, er sei richtiggehend „verdutzt" worden und hoffe zu Gott, daß der Bundesrat in seinen Schritten bei den Großmächten kein Resultat erreiche, wovon er übrigens überzeugt sei. Klein's Einstellung muß allerdings unter dem Gesichtspunkte betrachtet werden, daß er als Vertreter der Basler Seidenbandweberei in starker Opposition zum Bundesrate stand, welcher die Seidenbandindustrie anläßlich des Handelsvertragsabschlusses mit Frankreich als Stiefkind behandelt hatte, indem für sie verständlicherweise nicht die gleichen Vorteile wie für andere Exportartikel erreicht werden konnten. Er hatte immerhin nicht unrecht, als er hinzufügte, daß es für die Mehrzahl der Ratsmitglieder unmöglich sei, sich anhand der vorliegenden Unterlagen zu entscheiden. Im Namen des Basler Handelsstandes verlangte er vorerst sicheren Aufschluß über die Zukunftsmöglichkeiten einer schweizerischen Reederei nach Einführung der Flagge. Sein Einwand, daß England während des Krimkrieges über zweihundert neutrale Schiffe abgefaßt und vor den Prisenhof geführt habe, ist hingegen wenig stichhaltig, denn dies war ja mit ein Grund, der die internationale Regelung in der „Pariser Seerechtsdeklaration" herbeiführte. Überdies gab er selber zu, daß mehr als die Hälfte jener

Schiffe wieder freigegeben worden seien, wobei die Besitzer allerdings die Untersuchungskosten zu tragen hatten. Sowohl Dubs wie Nationalrat Planta wiesen mit Recht diese Ausfälle unter Hinweis auf die Bestimmungen der inzwischen statuierten Pariser Seerechtsdeklaration zurück, der Letztere, indem er der Schweizerflagge eine bedeutende Entwicklungsmöglichkeit im Rahmen des schweizerischen Handels und des internationalen Verkehrs prophezeite. Außerdem suchte er zu verhindern, daß den Seemächten durch Uneinigkeit im schweizerischen Lager die Waffen zum Widerstande gegen eine Schweizerflagge gegeben würden.

Wie sich Dubs schon nach den ersten Voten äußerte, hatte er selbst gar nicht die Absicht, über den Antrag seiner Botschaft gleich in der ersten Sitzung eine endgültige Entschließung zu verlangen. Es genügte ihm vollständig, daß die erste Stufe zum Ausbau seines Vorschlages, die Anerkennung der präjudizierten Möglichkeit einer schweizerischen Flagge auf dem Meere durch die Bundesversammlung, erreicht worden war. Als wichtigstes Erfordernis betrachtete er die Einigkeit der schweizerischen Volksvertreter, was ihm einen Rückhalt gegenüber dem Auslande verleihen sollte. Seine Botschaft ergänzte er noch durch den Hinweis, daß ein schweizerisches Handelshaus in Schanghai mangels eigener Flagge gezwungen worden sei, seine beiden Schiffe „Rigi" und „Jura" unter französische Flagge zu bringen. Leider sind keine weiteren Nachrichten über diesen vom flaggenrechtlichen Standpunkte wohl recht interessanten Vorgang mehr vorhanden. Den Ausführungen Kleins über die Schutzlosigkeit der Schweizerschiffe gegenüber fremder Intervention konnten als Tatsachen entgegengestellt werden, daß weder die Hansestädte, noch Belgien oder der Kirchenstaat über eine eigene Kriegsmarine verfügten und dennoch recht erfolgreich Seeschiffahrt zu betreiben vermochten. Im Gegensatz zu Klein standen die von Nationalrat Bernold ausgeführten Erläuterungen, daß die Schweiz bei Seerechtsverstößen ihrer eigenen Schiffe ebensowenig einzuschreiten hätte, wie sie das gegenüber einem Auslandsschweizer tue, trotzdem auch dieser einen gültigen schweizerischen Paß auf sich trage. Wenn die schweizerischen Schiffe in fremden Häfen und Hoheitsgewässern auch der Gerichtsbarkeit und den Rechtsgebräuchen der Gastländer unterstanden, mußte den Grundsätzen der „Freiheit der Meere" entsprechend auf dem Niemandsgebiet der hohen See, die schweizerische Eidgenossenschaft für die Aufrechterhaltung legaler Zustände auf ihren Schiffen sorgen.

Die zögernde Haltung des Nationalrates beruhte auf den nicht zu verkennenden Befürchtungen mangelnder Rücksichtnahme auf die Meinung des Auslandes, wie das schon in den Fragen des Savoyerhandels augenscheinlich geworden war und zu endlosen Auseinandersetzungen geführt

hatte. Die Möglichkeit nachteiliger Rückwirkungen auf die bestehenden Verbindungen, besonders in den überseeischen Absatzgebieten, erregte bereits Bedenken bei den Vertretern der jung aufblühenden schweizerischen Industrie, welche hauptsächlich im Nationalrate saßen. Die Flaggenfrage wurde daher vielfach als Hineinzwängen eines im Auslande allseits unerwünschten Elementes der internationalen Verkehrspolitik betrachtet, welches mit den größten Schwierigkeiten zu kämpfen haben werde. Das Votum Schneider drückte diese Besorgnis recht kraß mit den Worten aus, daß es, was die Anerkennung der Flagge betreffe, nur zwei Wege gäbe, den der Kanonen oder den der Diplomatie. Sobald die schweizerischen Handelsschiffe den Schiffen anderer Nationen Konkurrenz zu machen begännen, sei es mit der diplomatisch zugesicherten Freundschaft des Auslandes vorbei. Gegenüber den als recht problematisch bezeichneten Vorteilen der eigenen Seeflagge wollte er mit Sicherheit die Schande des Landes voraussehen, welche ihre Flagge und damit auch ihre Ehre durch eine fremde Macht beschützen lassen müsse. Eine solche Protektion müsse indessen neben erheblichen Unkosten, mit Sicherheit auch zu politischer Abhängigkeit führen.

Den Vogel oppositioneller Argumente schoß der Solothurner Nationalrat Kaiser ab, der, nachdem er sich von der ersten Überraschung erholt hatte, erklärte, er hätte zu Beginn der Diskussion geglaubt, es sei alles nur Spaß. Er wunderte sich, daß man in dem Moment eine Seeflagge anschaffen wolle, wo die Flotte auf dem Langensee verkauft worden sei[109]) und die Schweizerflagge vom Genfersee verschwinden solle[110]). Sein Protest richtete sich jedoch vor allem gegen die weitgehende Kompetenzerteilung an den Bundesrat, der für sich das Recht verlangte, in Flaggensachen nach eigenem Ermessen zu urteilen. „Das Recht, Rechte zu erteilen oder nicht zu erteilen, kann nur der Bundesversammlung zukommen", eine Auffassung, welche bezeichnend für die damaligen Funktionen eines Bundesrates als reinem Verwaltungsbeamten war. Aus drei Gründen verlangte er, daß die Angelegenheit auf einen späteren Zeitpunkt verschoben würde:

1. weil noch keine Resultate über Unterhandlungen vorlägen,
2. weil die Erledigung der Angelegenheit nicht dem Bundesrate überlassen werden dürfe,
3. weil sukzessive Punkt um Punkt vorgegangen werden müsse, da nicht alles auf einmal erreicht werden könnte.

Nach einem persönlichen Angriff Girards gegen Dubs ergriff dieser selbst das Wort, wies die Auffassungen von Kaiser, Klein, Schneider und Girard scharf zurück und bezeichnete den Standpunkt der Opposition als

den eines Familienvaters, der seinem Kind den Weg in die Welt versperren wolle, weil er fürchte, daß es seiner Familienehre Schande bereiten könne. Nationalrat Joos aus Schaffhausen, der für die gleiche Session eine Motion über Strafbestimmungen gegen schweizerische Sklavenhändler eingebracht hatte[111]), nahm, nachdem sein Kolonisationsprojekt für Costa-Rica im Jahr vorher abgelehnt worden war[112]), die Gelegenheit wahr, um seine Bemühungen mit der Erledigung der Flaggenfrage zu koordinieren. Sein Standpunkt gegenüber der Flaggenfrage war keineswegs nur ablehnend, hingegen forderte er, daß im Hinblick auf einen eventuellen Mißbrauch der Flagge zum Sklavenhandel mit Negern und Kulis, wobei er auf den bereits bekannten Sklavenhändler und schweizer Konsul Kuhn in Galveston verwies, ein Zusatzartikel aufgenommen würde, der den Gebrauch der Schweizerflagge zum Menschenhandel ausdrücklich verbiete. Ein dahinlautender späterer Antrag wurde jedoch, obwohl er vom Nationalrate erheblich erklärt worden war, auf Antrag des Bundesrates abgelehnt[113]). In der Schlußabstimmung der zweitägigen Diskussion[114]), wobei 17 Referenten des Nationalrates zum Teil ganz außerordentlich interessantes Material zur Flaggenfrage beigetragen hatten, wurde schließlich mit 60 gegen 31 Stimmen den von Nationalrat Peyer-Imhof gemachten Vorschlägen beigestimmt. Peyer-Imhof pflichtete der Botschaft des bundesrätlichen Referenten weitgehend bei, war jedoch wie die berichterstattende Kommission der Meinung, daß der Bundesrat vorerst mit den Seemächten die anläßlich der Diskussion zum Vorschein gekommenen Unklarheiten abzuklären habe, um dann in der nächsten Sitzung einen bereinigten Antrag vorlegen zu können[115]). Im Namen des Volkes glaubte er den vorwärtsstrebenden Steuermann nicht aufhalten zu dürfen und war voller Zuversicht, daß der Schweizerflagge reicher Erfolg und Ansehen in der Welt beschieden sein werde. Sein zum Bundesbeschluß erhobener Antrag lautete:[116])

„Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, im Hinblicke auf Petitionen einer größeren Anzahl von Schweizern in Triest, Smyrna, St. Petersburg und Hamburg um Ermächtigung zum Gebrauch der eidgenössischen Flagge auf dem Meere; und nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 25. November 1864, beschließt:

1. Die abschließende Behandlung der Frage wird, mit Rücksicht auf die Wichtigkeit der Frage und auf die vorgerückte Zeit der gegenwärtigen Session, auf die nächste Sitzung der Bundesversammlung verschoben.
2. Der Bundesrat wird beauftragt, die Zwischenzeit zu sachbezüglichen Verhandlungen mit den Seemächten zu benutzen und über das Resultat dieser Aktenvervollständigung weiteren Bericht zu erstatten.

3. Der Bundesrat wird zugleich eingeladen, bei weiteren Verhandlungen von Staatsverträgen über gegenseitige Verkehrserleichterungen diesem Verhältnis die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken."

Der Ständerat stimmte dem nationalrätlichen Beschluß am 17. Dezember 1864 nach erneut befürwortendem Referat von Ständerat Vigier diskussionslos zu. Der Gesamteindruck, den die Flaggenfrage in der Wintersession des Jahre 1864 hinterließ, muß trotz aller befürwortenden Argumente, die vorgebracht wurden, als äußerst zurückhaltend bezeichnet werden, was auch in dem gefaßten Beschluß zum Ausdruck kam. Selbst Abgeordnete, die sonst immer unter den ersten waren, wenn es sich um Neuerungen handelte, dämpften die Auffassung des bundesrätlichen Sprechers, dessen Optimismus sie in dieser Sache nicht zu teilen vermochten. Obwohl es niemand den Auslandschweizern vergönnen wollte, ihre Tätigkeit auf das Gebiet der Seeschiffahrt auszudehnen, dachten die damaligen Mitglieder des schweizerischen Nationalrates viel zu kontinental, um die Chancen einer Schweizerflotte voll zu erkennen. Sie blieben damit einer Tradition treu, die während Jahrhunderten in den Militärkapitulationen zur Bedingung gemacht hatte, daß die Schweizer in fremden Solddiensten nie in Seekriegen Verwendung finden dürften. Hätten die Auslandschweizer eigene Vertreter im Bundesrate gehabt, so wäre die Diskussion um die schweizerische Seeflagge wohl in wesentlich anderen Bahnen verlaufen. Durch mangelnde Kenntnisse entstand nicht nur Verwunderung, sondern auch und nicht immer unberechtigt, Mißtrauen, denn manches der vorgebrachten Argumente erwies sich bei näherer Nachprüfung als wenig stichhaltig. Der Vorschlag, den Nationalrat von Planta einbrachte, indem er vorgängig einer Beschlußfassung die Ansichten der Gesamtheit der Auslandschweizer in den Seehäfen der Welt einholen wollte, muß als sehr vernünftig erscheinen, obwohl die in den Petitionen geäußerten Wünsche schon eine beachtliche Unterlage darstellten. Das Resultat einer solchen Rundfrage hätte allerdings recht vorsichtig aufgenommen werden müssen, denn alle Auslandschweizer, die sich selbständig im Reedereigeschäft betätigten, hatten sich infolge der bestehenden Restriktionen nationaler Natur in ihrem Gastlande naturalisiert. Sie wären daher schwer zu erfassen gewesen, da sie nur noch selten in den Konsularmatrikeln figurierten.

Immerhin hatte Dubs durch die Tatsache, daß ihm das Recht der Schweiz auf Flaggenführung von keiner Seite bestritten wurde, einen ersten Sieg davongetragen, um welchen es ihm, wie er selbst zugab, in erster Linie zu tun war. Mit dieser Feststellung allein wäre indessen gegenüber den veralteten Auffassungen der bestehenden Seemächte nicht

sehr viel anzufangen gewesen. Dieses Recht mußte sich auch wirklich durchsetzen und zwar auf friedlichem Unterhandlungswege, da es der Schweiz an der nötigen Macht zu eigenwilligem Auftreten fehlte. Ein solches Durchsetzen bedeutete doch nicht, die bestehenden Seemächte um Anerkennung des neuen Konkurrenten zu bitten, wie diese Meinung zum Teil in der Debatte der schweizerischen Volksvertreter zum Ausdruck gekommen war.

Fast allen Einwänden war irgendwie das Mißbehagen über die unbekannten Faktoren anzumerken, die eine schweizerische Flaggenführung aufwerfen würde. Einbußen der schweizerischen Ehre, finanzielle Opfer, ungenügende Kontrollmöglichkeiten usw. waren die Schreckbilder, die in den Voten der Opposition zum Ausdruck kamen. Die zustimmenden Referenten befürworteten die einzelnen Punkte der Dubs'schen Ausführungen mit nur vorsichtig abgewogener Begeisterung.

Immerhin war durch den Entscheid der Bundesversammlung eine erste wichtige Stufe zur Verwirklichung des Flaggenproblems erreicht worden. Der Bundesrat hatte damit nicht nur die Ermächtigung, sondern auch den verpflichtenden Auftrag erhalten, mit den Seemächten von Staats wegen in Verbindung zu treten. Es war dies eine Aufgabe, die der Natur der Sache gemäß dem politischen Departement zur Erledigung zugewiesen wurde, dessen Verwaltung jeweilen dem auf ein Jahr gewählten Bundespräsidenten oblag. Für Dubs eröffnete sich damit der legale Weg zur Inangriffnahme und Verwirklichung eines Teiles seiner weitgesteckten politischen Zukunftspläne der Schweiz, die neben der Arbeit an der Flaggenfrage sowohl in seinen Tagebüchern wie auch in Unterredungen mit den in Bern akkreditierten fremden Gesandten immer wieder auftauchten. Der kurz vor Weihnachten gefaßte Beschluß verlangte rasches Handeln, wollte Dubs, der die Flaggenfrage zu seiner persönlichen Angelegenheit gemacht hatte, noch das ganze Gewicht des von ihm bis zum Jahresschluß besetzten höchsten schweizerischen Amtes für diese Sache einsetzen. Es war dies mit ein Grund, daß die Flaggenfrage auf der mit 27 Verhandlungsgegenständen gespickten Traktandenliste des 18. Novembers unter den ersten Nummern des Sessionsprogramms erschienen war. Dubs mußte versuchen, in dem halben Monat, der ihm bis zur Amtsabgabe noch verblieb, möglichst viele Vorarbeiten zu erledigen. Er wollte selbst die Unterhandlungen nach allen Seiten aufnehmen um sie nach Möglichkeit persönlich zu gestalten, damit er auch von seinem neuen Tätigkeitsfelde aus[117]) die Entwicklung der ihm am Herzen liegenden Angelegenheit weiterverfolgen konnte. Sein unmittelbar nach der Kompetenzerteilung durch die Bundesversammlung einsetzender systematischer Informationsdienst ist durch folgende fünf Wege gekennzeichnet:

1. Als erstes wurde ein Kreisschreiben an sämtliche, in größeren Seehäfen akkreditierten schweizerischen Konsulate gesandt, mit Ausnahme derjenigen, die bereits Petitionen eingereicht hatten. Diese wurden unter Beilage einiger deutscher und französischer Exemplare der bundesrätlichen Botschaft eingeladen, die in ihrem Konsularbezirke niedergelassenen Schweizer und andere etwaige Interessenten auf dem ihnen geeignet scheinenden Wege über die Flaggenfrage zu unterrichten. Die entsprechenden Ansichten über die Wünschbarkeit und die daraus entstehenden Vorteile hätten zusammengefaßt und vor der nächstfolgenden Session der eidgenössischen Räte, d. h. vor Ende Mai 1865, eingereicht werden sollen[118]).
2. wurde die Schweizerische Exportgesellschaft in Zürich in einem Schreiben vom 31. Dezember aufgefordert, unter den Auslandschweizern an allen denjenigen Plätzen Nachforschungen anstellen zu lassen, wo sich keine schweizerischen Konsulate befanden, wo diese Handelsgesellschaft jedoch eigene Agenturen besaß.
3. sollten die schweizerischen Konsuln in allen den Staaten, die wohl eine eigene Handelsflotte, jedoch weder Kriegsmarine besaßen noch sonstige Maßnahmen getroffen hatten, um ihre Handelsflotte zur See wirksam zu beschützen, wie das in Bremen, Hamburg, Belgien und dem Kirchenstaate der Fall war, Erkundigungen einziehen, ob deren Flagge auf den eigenen Kauffahrteischiffen schon offener Mißachtung ausgesetzt gewesen sei und welche Maßnahmen bei solchen Vorkommnissen ergriffen worden seien[119]).
4. wurde auf dem üblichen diplomatischen Wege via die ausländischen Vertretungen in Bern folgende Note an die Außenministerien der Regierungen von Österreich, Belgien, Brasilien, Dänemark, Spanien, USA., Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Mexiko, Niederlande, Portugal, Preußen, Rußland, Schweden und der Türkei gerichtet[120]):

   „En égard aux petitions présentées par un grand nombre de citoyens suisses, le Conseil Fédéral Suisse s'est occupé de la question de savoir, si les citoyens suisses, propriétaires de navires ne pourraient pas aussi être admis au bénéfice du droit d'arborer le pavillon suisse sur la mer.

   La Suisse est assurément à l'égal de tout autre nation en droit d'emprunter la voie libre de la mer sous son propre nom. A la circonstance, qu'elle ne confine pas immédiatement à la mer, ne saurait préjudicier à ce droit. D'un autre côté, le Conseil Fédéral ne se dissimule point, que des derniers circonstances surgissent quelques difficultés quant à l'exercice pratique de son droit.

En conséquence, le Conseil Fédéral, avant de prendre une décision définitive sur l'exercice du droit, prend la liberté de demander au Haut Gouvernement, s'il serait disposé à admettre dans ses ports les bâtiments suisses expréssement autorisé par le Conseil Fédéral à porter le pavillon suisse et à leur assurer la même position légale, qu'aux vaisseaux des autres nations, tout comme aussi à accorder aux Suisses, établis dans les états respectifs l'autorisation de construire des navires suisses et de les frêter.

Le Conseil Fédéral croit pouvoir d'autant mieux se livrer à l'espoir d'une réponse favorable, que le pavillon neutre de la Suisse pourrait, selon la conjoncture devenir utile à tous les états soit au commerce générale. Le Conseil Fédéral ne hésiterait d'ailleurs pas un instant à accepter toutes les obligations de droit international qui se rattachait à celui d'arborer pavillon."

5. verfolgte Dubs die Reaktion der nationalrätlichen Verhandlungen sowie der getroffenen Anordnungen in der schweizerischen und der ausländischen Presse als aufmerksamer Beobachter.

Bereits am 31. Dezember äußerte die Pariser Zeitung „Le Siècle" eine erste Stellungnahme des Auslandes zur schweizerischen Flaggenfrage, indem sie sich in ihrer Samstagsausgabe auf der Titelseite in zwei langen Spalten ausführlich mit dem Problem einer schweizerischen Seeflagge beschäftigte. Sie anerkannte vorerst als allgemein feststehend, „le moment est venu, semble-t-il, ôu les nations, qui jusqu'à présent s'étaient abstenues d'arborer leur pavillon sur des bâtiments de guerre ou des navires de commerce, vont revendriquer leur part de cette grande propriété indivise et affirmer leur droit à l'exploitation des richesses que la mer recèle dans son sein ainsi que le libre usage des moyens d'échange de transport et de communication qu'elle offre à l'activité humaine . . ." Gleichzeitig wurde die bundesrätliche Botschaft durchleuchtet und ihr das befriedigende Zeugnis ausgestellt: „Ce message est fait avec un talent remarquable."

Die Antworten auf die Umfrage liefen, wie nicht anders zu erwarten war, höchst unregelmäßig in Bern ein und gaben oft nicht die gewünschten Aufschlüsse. Trotzdem mögen sie hier in der Reihenfolge der von Dubs angeordneten Aufstellung untersucht und zusammengefaßt werden. Was die rein schweizerischen Reaktionen über die zukünftige Seeschiffahrt betrifft, so lassen sich diese den Ergebnissen der zwei erstgenannten Dubsschen Maßnahmen entnehmen.

Zur Berichterstattung waren folgende schweizerischen Konsulate aufgefordert worden, welche diesem Auftrag ungefähr zu zwei Dritteln Folge leisteten und oft in ausgezeichneten Antworten ihre persönliche Einstel-

lung und die Meinung ihres Konsularbezirkes bekanntgaben: Antwerpen, Marseille, Le Havre, Bordeaux, London, Liverpool, Port Louis, Genua, Neapel, Palermo, Messina, Amsterdam, Rotterdam, Venedig, Lissabon, Odessa, Christiania (Oslo), Barcelona, Manila, Charleston, New York, Philadelphia, New Orleans, Galveston, Para, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Montevideo, Buenos Aires, Sydney, Batavia, Yokohama, Desterro, Rio Grande do Sul, Valparaiso, Mexiko und San Francisco. In der Folge wurden auch von Konsulaten Berichte eingesandt, welche gar nicht dazu aufgefordert worden waren, wie die Äußerungen der schweizerischen Vertretungen in Lyon und Mauritius beweisen. Die dortigen Konsuln hatten auf Umwegen von der großangelegten Aktion erfahren und gaben aus freien Stücken ihre Meinung bekannt. Im weiteren bewirkte diese Umfrage auch, daß verschiedene Schweizerkolonien, besonders in italienischen Städten, die aus Resignation, daß es doch nichts nützen werde, nicht auf die Aufforderung aus Triest vom 8. April 1864 eingetreten waren, nun doch, nachdem sie erfahren hatten, daß man sich in Bern für die Sache interessiere, ebenfalls Petitionen verfassen und dem Bundesrate einreichten. Außer den drei, in der bundesrätlichen Botschaft erwähnten Bittschriften trafen bis zum Monat Mai 1685 noch fünf weitere Gesuche in Bern ein. Bereits im November 1864 hatten sich aus Hamburg zehn Schweizerbürger zum Worte gemeldet. Mit einundfünfzig Unterschriften versehen folgte ein weiteres Gesuch aus Neapel, datiert vom 6. Jan. 1865, zweieinhalb Monate später gefolgt von einem solchen aus Messina und Catania, wo sich 35 Bittsteller zusammengefunden hatten. Zwölf Petenten meldeten sich am 4. April aus Buenos-Aires und schließlich kamen noch von der Schweizerkolonie in Palermo sechzehn Landsleute mit einer Eingabe vom 24. Mai 1865. Sie alle stimmten mit dem Rundschreiben Triests, sowie der inzwischen erhaltenen Kopie der bundesrätlichen Botschaft über die Ermächtigung zum Gebrauch der eidgenössischen Flagge vollständig überein und verfehlten nicht, besonders auf die sich im Zuge des Freihandels ständig vergrößernde Sicherheit der Meerschiffahrt hinzuweisen. Auch sahen sie in den durch die Großmächte getroffenen Reformen des internationalen Seekriegsrechtes in der Pariser Deklaration und dem Beitritt der Schweiz zu dieser, die de facte Bereitwilligkeit der Seemächte, dem fortschrittlichen schweizerischen Projekte entgegenzukommen[121]). Nebst diesen Gesuchstellern sprachen sich noch eine Menge schweizerischer Landsleute in Odessa[122], Para[123]), Mauritius[124]), Lyon[125], San Francisco[126]) und Hongkong[127]) angeregt, durch ihre Konsuln zum Projekt einer Schweizerflagge begeistert aus. „Il est hors de doute, que cette mesure sera d'une convenance éminente pour un grand nombre de nos compatriotes établis aux diverses ports maritimes de tous les pays . . ." heißt es in einem dieser Schreiben, die einer Petition gleichkommen[128]).

Der Großteil der Auslandsschweizer, besonders in den bedeutenderen Seehäfen, verhielt sich zum Angebot einer eigenen Flagge reserviert bis ablehnend. So fehlte es nicht an Vorwürfen gegenüber der Schweizer Regierung, die ihr Land durch eine solche Abenteurerpolitik in direkte oder indirekte Gefahren bringen könnte. In manchen Fällen ist dabei allerdings der Verdacht nicht unberechtigt, daß diese Mitbürger sich für die Interessen des von ihnen bewohnten Landes oder der eigenen Firma einsetzten. Dies darf z. B. beim Chef einer hanseatischen Handelsagentur in Südamerika angenommen werden, der im Gegensatz zu der fast einhelligen südamerikanischen Befürwortung einer Schweizerflagge zurückschrieb, er sei „très étonné, de voir un grand nombre de mes compatriotes se lancer dans la voie de la vanité nationale. La tradition de nos pères c'est la modestie . . ."[129]).

Daß auch aus Le Havre, wie seinerzeit im Jahre 1862, ein ablehnender Bescheid einlaufen würde, war nicht anders zu erwarten. Konsul Wanner hatte bereits nach Eintreffen der Triester Aufforderung zur Unterstützung der Flaggenpetition mit einer ausführlichen Darstellung der strengen französischen Bestimmungen reagiert, und erklärt, daß es dem Schweizer unmöglich sei, in Frankreich als Reeder aufzutreten[130]). Auch Minister Kern hatte auf diese Schwierigkeiten hingewiesen und die nationalrätliche Kommission übernahm diese Ansichten in ihrem Bericht[131]). Außerdem hatte er es als dringend notwendig erachtet, daß eine Seemacht als Beschützerin der Schweizerflagge auftrete, was zu einem unerträglichen Abhängigkeitsverhältnis geführt hätte. „Je ne crois pas, qu'un seul navire suisse prenne jamais la mer, sans avoir la protection d'une puissance maritime." Immerhin war seine Auffassung, daß man in Frankreich kein Interesse für weitere neutrale Flaggen habe, mit Vorsicht aufzufassen, wies doch ein Schreiben des Konsuls von Planta aus Alexandrien auf ein neuerschienenes französisches Geschichtsbuch, in welchem die Vorteile, die die neutralen Flaggen von Amerika, Dänemark und Schweden während des Krieges gegen England um die Jahrhundertwende dem französischen Staate gebracht hatten, gehörig herausgestrichen wurden[132]). Die Forderung nach Schutz der Schweizerflotte durch eine fremde Seemacht, in Ermangelung einer schweizerischen Kriegsmarine war eine viel vertretene Ansicht. Als Beispiele hierfür seien noch ein Schreiben aus Mexiko, wo man sich übrigens für die Flaggenfrage desinteressierte[133]), sowie aus Rio de Janeiro[134]) herangezogen.

Auch aus anderen Kolonien wurden die verschiedensten Schwierigkeiten vorausgesehen. In Liverpool hatte die Schweizerkolonie die Aufforderung des Triester-Komitees mit der Befürchtung zurückgewiesen, daß die Unmöglichkeit einer behördlichen schweizerischen Kontrolle auf

dem Meere zu allerlei Mißbrauch der Flagge führen müsse[135]), eine Auffassung, der sich auch die Schweizergemeinde von Montevideo unter Führung ihres Konsuls wie folgt anschloß: „Die Führung der Schweizerflagge wird für den Schweizer Handel und Industrie von unberechenbarem Nutzen sein, wenn der hohe Bundesrat die nötigen Maßnahmen ergreifen und durchführen kann, daß solche nicht zur Spekulation führt, welche ihre Ehre beflecken könnte. Hauptsächlich wäre sie den Transporten von Schweizer Auswanderern nützlich, indem diese damit eine Garantie für gute Beförderung haben würden."[136]) Der Gedanke, den Auswanderern die gefürchtete Überfahrt nach Nord- und Südamerika zu erleichtern, hatte schon früher als zugkräftiges Argument zugunsten der Schweizerflagge gesprochen. Auch Joos hätte sich für die Flagge eingesetzt, sofern er staatlicherseits die Gewähr gehabt hätte, daß deren Vorteile auch wirklich den schweizerischen Auswanderern zugute kämen. Die ständig sich häufenden Klagen gegen die schweizerische Reedereifirma „White Cross Line" in Antwerpen waren indessen keineswegs ermunternd[137]). Der Besitzer dieser Firma, der vom schweizerischen Konsul konsultiert worden war, widersetzte sich energisch der Schaffung einer Schweizerflagge. Das Reedereigeschäft, so führte er gemäß dem Konsulatsbericht[138]) aus, fühle sich unter der belgischen Flagge, deren sich die Schweizer ohne Schwierigkeit bedienen könnten, sehr wohl und es sei keine Veranlassung, eine Konkurrenz zu schaffen. Wenn auch der schweizerische Konsul mit dieser Auffassung seines Landsmannes einig ging, so bestritt er doch nicht, daß die eidgenössische Flagge allen jenen Schweizern ein Bedürfnis sein müßte, die nicht in belgischen, sondern in Häfen solcher Nationen wohnten, die leicht militärischen Konflikten ausgesetzt seien[139]).

Die meisten Konsulatsberichte ergingen sich in der Schilderung einer oder mehrerer Schwierigkeiten, die dem Projekte einer schweizerischen Flagge im Wege standen, wie z. B. die bereits erwähnte Unmöglichkeit, Schiffe im eigenen Lande zu bauen, Schiffe mit nationaler Besatzung zu bemannen; eigene Registrierhäfen (ports d'attaches) zu besitzen, was auch keine ordentliche Gerichtsbarkeit und Kontrolle ermögliche, sowie der Unmöglichkeit, genügendes Frachtgut zu finden, um den Betrieb rentabel zu gestalten. Die Vorteile, welche die Schweiz in Kriegszeiten aus der Pariser Seerechtsdeklaration zu ziehen vermöge, müßten durch die immensen Nachteile erdrückt werden. In den meisten Fällen stützten sich die ablehnenden Ansichten eben auf die bestehenden Verhältnisse der betreffenden Länder. So geht z. B. aus dem Bericht des Konsuls von Manila vom 29. März 1865 hervor, daß auf Grund der monopolisierten Küstenschiffahrt und in Anbetracht der Tatsache, daß der größte Teil des Ausfuhrhandels

in amerikanischen und englischen Händen sei, auf den Philippinen keine Entfaltungsmöglichkeit für eine schweizerische Flagge bestehe. Auch in den Häfen Chiles hätte eine schweizerische Flagge schweren Stand gehabt, da dieser Staat damals eine rein merkantilistische Handelspolitik betrieb und auf alle Waren aus Schiffen, deren Flaggenstaaten mit Chile in keinem, auf Reziprozität beruhenden Vertragsverhältnis standen, einen zehnprozentigen Differenzialzoll, den sogenannten Flaggenzuschlag (Surtaxes de pavillon), erhob[140]).

Wie aus allen entsprechenden Rapporten hervorgeht, herrschte in England und Nordamerika im allgemeinen eine ziemliche Gleichgültigkeit gegenüber der Flaggenfrage[141]). Konsul Rapp in London war der Ansicht, daß die Reedereitätigkeit unter englischer Flagge den Schweizern, welche sich naturalisieren ließen, bedeutend mehr Vorteil böte, als dies die Schweizerflagge jemals könnte. Diese Ansicht war in Friedenszeiten sehr zutreffend, berührte jedoch das Problem einer zusätzlich zu schaffenden neutralen Flagge in keiner Weise.

Viele der einlaufenden Antworten zeichneten sich durch eine recht laienhafte Behandlung aller mit der Seeschiffahrt zusammenhängender Fragen aus, da über die wirkliche Sachlage, sowohl was den zunehmenden Handelsliberalismus wie auch die, mehr und mehr zurücktretenden Hemmnisse, welche die Seeschiffahrt aus dem merkantilistischen Zeitalter her belasten, Unkenntnis herrschte. Da sich die angefragten Konsuln in erster Linie auf die Gesetzgebungen ihrer Gastländer bezogen, war es nicht zu vermeiden, daß falsche Vorstellungen entstanden, was vor allem im Falle Frankreichs zutraf. Die ablehnenden Bescheide aus Le Havre[142]), Marseille[143]) und Bordeaux[144]) spiegeln mit Ausnahme der sehr optimistischen Einstellung der Lyoner Kreise[145]) mit aller Deutlichkeit die hilflose Resignation gegenüber den außerordentlich strengen, französischen Seegesetzen. In elf Briefen erklärten sich die Schweizer Landsleute in Marseille[146]) und in fünf weiteren diejenigen aus Bordeaux[147]) gegen die Einführung der Schweizerflagge, womit sie sich mit den Aussichten der Auslandschweizer in den beiden großen oberitalienischen Seestädten Genua und Venedig identifizierten[148]). Immer wieder wurde auf die Unmöglichkeit des Erwerbes eigener Küsten und damit auch eines eigenen Hafens hingewiesen. Vielerorts fehlte einfach das Interesse an der eigenen Flagge und es wäre eine Tatfrage gewesen, ob durch Ausnahmebestimmungen zugunsten der besonderen Lage der Schweiz dieses nicht in vermehrtem Maße hätte geweckt werden können. Auch Dubs kannte die Notwendigkeit eines eigenen Hafens für die zukünftige schweizerische Flotte, sowohl zur Domizilierung der Verwaltungsbehörden und des für seerechtliche Fragen zuständigen Gerichthofes,

wie auch zur Errichtung des Register- und Heimathafens für die schweizerische Kriegs- und Handelsmarine. Außerdem ermöglichte der Besitz eines eigenen Hafens bei zukünftigen Handels- und Schiffahrtsverträgen die Aussicht als gleichwertiger Partner auftreten zu können, um der reziproken Meistbegünstigung teilhaftig zu werden. Während die Dubsschen Bemühungen eher auf Erwerb eines Teiles oder eines gesamten, der Schweiz naheliegenden Mittelmeerhafens ausgingen[149]), wollte der schweizerische Konsul in Philadelphia (USA) gleich einen ganzen Landkomplex erwerben, auf welchem Häfen angelegt und Seeschifahrtsschulen errichtet werden könnten. Sein Vorschlag wies auf die Insel Cypern, die er für die Schweiz leicht zu erwerben hoffte und die besonders für den Handel nach der Levante günstig gelegen sei[150]).

Wirklich wertvolle Hinweise vermochte der Bundesrat indessen nur einer einzigen Antwort zu entnehmen, die vom schweizerischen Konsul Koch in Rotterdam verfaßt worden war und von hohem fachmännischen Wissen um die Materie der Seeschiffahrt zeugte[151]). Koch erklärte selbst in seinem Begleitschreiben vom 21. März 1865, daß er die Sache dem einzigen Schweizer übergeben habe, der sich im Reedereigeschäft jener Stadt beschäftige und daß er nur dessen Ansichten zusammenfasse. In den sehr präzisen Ausführungen machte der schweizerische Konsul den Versuch, die schweizerische Flaggen- und Flottenfrage konkret zu umreißen, indem er alle wesentlichen Punkte streng sachlich behandelte. Seine Kritik an der bundesrätlichen Botschaft stieß sich vor allem an der vorgeschlagenen Schiffahrtsbesteuerung, die er als viel zu hoch ablehnte. Eine jährliche Patenttaxe, wie sie in Holland üblich sei, genüge vollkommen. Als wichtigster Punkt erschien ihm die Frage, welche Schiffe zum Tragen der schweizerischen Flagge berechtigt sein sollten. Die von Dubs in kurzer Skizzierung vertretene Auffassung genügte ihm keineswegs. Als conditio sine qua non habe der strengste Nachweis des ausschließlich schweizerischen Eigentums am Schiffe zu gelten. Je kleiner das flaggenführende Land sei, desto aufmerksamer hätte der Staat die Respektierung seiner Gesetzeserlasse zu überwachen, um jedem Mißbrauch der Schweizer Flagge vorzubeugen. Vorsicht sei vor allem bei der Übernahme fremder Schiffe geboten, damit sich Ereignisse, wie sie während des deutsch-dänischen Krieges vorgekommen seien, nicht zu Ungunsten der Schweiz und ihrer Flagge wiederholen könnten. Eine ausführliche Schilderung der Praxis, die in Holland zum Erwerb von Schiffen üblich sei, leitete auf die voraussichtlichen Vor- und Nachteile einer eigenen Flagge über. Mit den beiden Dubs'schen Argumenten, daß der Schweizer in Zukunft nicht mehr vom Reedereigeschäft ausgeschlossen sei, und daß der Schweizerflagge im

Falle eines Krieges erhöhte Bedeutung zukommen werde, ging Koch durchaus einig, brachte jedoch für beide Punkte nicht die gleiche optimistische Zuversicht auf, wie sie der bundesrätliche Verfasser der Botschaft an den Tag gelegt hatte. Die Notwendigkeit einer schweizerischen Flagge könne unmöglich durch ein kriegsbedingtes Bedürfnis gerechtfertigt werden. Das Kriterium zur Beurteilung der Flaggenfrage habe sich einzig und allein auf die Prüfung der Ergiebigkeit und Rentabilität zu stützen. „Besteht diese Basis nicht, dann fallen bei dem praktischen Sinn und Charakter unserer Landsleute alle weiteren Gründe, ob idealistisch oder nicht, zusammen und diese Rentabilität der schweizerischen Handelsflotte scheint mir gerade der Punkt und die Klippe zu sein, woran die Idee im Großen scheitern wird." Selbst die Gewinnmöglichkeiten während eines zukünftigen Krieges sah er nicht durch dieselbe rosige Brille, wie sie von Dubs benützt worden war, da ein kommender Krieg alle Handelsbeziehungen lähmen werde, wobei sich die Nachfrage nach Schiffsraum automatisch reduzieren werde. Seit dem Krimkriege, der die letzte große Nachfrage nach Schiffsraum gebracht habe, sei das Reedereigeschäft ein recht unsicheres geworden, da trotz des deutsch-dänischen Krieges und des Ausfalles der amerikanischen Handelsmarine die Seefrachten kaum gestiegen seien, so daß viele Reedereien Mühe hätten, ihren Aktionären Dividenden auszuteilen. „Das Axiom, welches die Botschaft aufstellt, daß eine neutrale Flagge während des Krieges großen Nutzen abwerfen müsse und daß deshalb auch mit einer schweizerischen Handelsflotte ein schöner Gewinn zu machen sei, teile ich nicht; denn man darf nicht vergessen, daß der Handel und dessen Bewegung im Großen gesehen nur eine Konsequenz des Friedens und der Ruhe sind, während der Krieg alle Handelsunternehmen lähmt und somit den Bedarf nach Schiffsraum reduziert." In Darlegungen, die von erstaunlicher Sachkentnis zeugen, schildert Koch die Veränderungen, die die Seeschiffahrt, „ehemals der Ehrgeiz und Stolz des großen Handelshauses" zu einem Geschäft der „Routiniers" habe werden lassen, gegen welche Schweizer oder Schweizerhäuser nur mit Mühe aufkommen könnten. Auch die Möglichkeit der Flaggendiskrimination wurde berücksichtigt. Wenn auch „in beinah allen Ländern wie Amerika, England, Holland die Differentialzölle abgeschafft worden sind, so bestehen sie doch noch in einigen Kolonien, sowie in Spanien, Portugal und Frankreich. Aber nichtsdestoweniger, wenn ich selbst überall die Gleichheit der Flagge vorausstellte, würde jeder Befrachter in erster Linie seiner eigenen Flagge den Vorzug geben, denn er weiß aus Erfahrung, daß seine Waren stets nach den bestehenden Gesetzen seines Landes abgeliefert werden müssen, wobei ihm stets Regress an Schiff, Kapitän und Reeder zustehen".

Aus allen diesen Gründen glaubte Koch feststellen zu dürfen, daß die Schweizerflagge Mühe haben würde, die Grundlagen einer gesicherten Existenz zu finden. Wenn er die Erfolgschancen im gesamten gesehen eher negativ beurteilte, so vermaß er sich doch nicht, einzelnen Bestrebungen jede Aussicht auf Gelingen abzusprechen. Es wäre auch schlechthin unmöglich gewesen, ein solches Urteil zu fällen, da nicht die geringste Vergleichsmöglichkeit bestand und alle Gutachten, wie sorgfältig sie auch abgefaßt worden waren, der praktischen Unterlage entbehren. Das Gutachten, das Koch verfaßte, gehört wohl zum Besten, was je in der Frage der schweizerischen Seeschiffahrt geschrieben worden ist.

Auch Bauer, der Generaldirektor des Österreichischen Lloyd, hatte ein Exposé ausgearbeitet, welches kurz herangezogen werden soll[152]). Kurz nach Erhalt der bundesrätlichen Botschaft hatte Konsul Cloetta in Triest diese an Direktor Bauer vom Österreichischen Lloyd zur Einsicht- und Stellungnahme weitergegeben. Bauer war sehr beeindruckt und verhehlte nicht, seiner Kritik, die er sich an der Botschaft gestattete, die Versicherung vorauszuschicken, daß ihm die Idee der Schweizerflagge ganz ausgezeichnet gefalle. Es muß an dieser Stelle vorausgeschickt werden, daß auch in Triest, ähnlich wie seinerseits bei den Vorschlägen Heymanns aus Bremen, nicht nur schweizerische Interessen nach Einführung der Schweizerflagge drängten, so daß die Kritik Bauers, der zweifellos ein hervorragender Kenner der bestehenden Verhältnisse zur See war, mit einiger Vorsicht aufzufassen ist. Der ständig gärende Prozeß der italienischen Einigungsbestrebungen, der immer wieder von neuem in Aufständen gegen Österreich und seine herrschenden Vertreter in Oberitalien aufflackerte und zu bewaffneten Konflikten führte, griff naturgemäß auch auf die Adria über, wobei sowohl die österreichische, wie auch die italienische Handelsschiffahrt empfindlich geschädigt wurden. Beide Gegner verfügten über beträchtliche Kriegsmarinen, welche sich jedoch bis 1866 untätig in ihren Stützpunkten Pola und Ancona verhielten. Sie bedeuteten eine stete Bedrohung der Handelsschiffahrt, bis endlich am 20. Juli 1866 die Seeschlacht bei Lissa und der bald darauf folgende Friede von Wien am 3. Oktober gleichen Jahres die ersehnte Klärung der Lage brachte, womit auch das Interesse an einer schweizerischen Flagge in den Gebieten der Adria erlosch. Bauer wies in seinem Antwortschreiben an Cloetta auch offen auf diese tieferen Ursachen hin, indem er ausführte: „Solange die Barbarei der Wegnahme von Schiffen im Falle von Seekriegen von zivilisierten Völkern geführt wird, hat die Schweizerflagge als vollkommen neutrale besonders großen Wert. Für Dampfer in der Mittelsee, wo Frankreich und Italien genug Stoff zur Beschäftigung bieten, ist die legitime Schweizerflagge von großer Wichtig-

keit in gegenwärtigen Zeiten, wo das Kapern noch legitim ist und der politische Himmel, besonders im Süden immer drohend aussieht." Es geht aus den vorliegenden Quellen nicht hervor, wie weit sich das Aktionskomitee für die Flaggenfrage in Triest gegenüber dem Österreichischen Lloyd verpflichtet hatte, dessen Schiffe fiktiv zu übernehmen, doch ist der Verdacht nicht gänzlich unbegründet, daß derartige Abredungen bestanden hatten.

Bauer zog natürlich vor allem die ihm bekannten österreichischen Verhältnisse zur Kritik an der bundesrätlichen Botschaft heran. Es fiel ihm auf, daß Dubs die Frage der Nationalität der Mannschaft kaum berührte, obwohl die meisten seefahrenden Nationen noch außerordentlichen Wert auf diesen Punkt der Seegesetzgebung legten und verlangten, daß der Kapitän und die Mehrzahl der Mannschaft Bürger des Flaggenstaates sein sollten. Da die Schweiz bei Einführung der Flagge kaum über eine genügende Anzahl Seeleute verfügt hätte, schlug Bauer vor, sich vorerst mit einem sogenannten „Capitano di bandiera" zu behelfen, der dank seiner schweizerischen Nationalität nominell hätte zum Schiffsführer ernannt werden können, praktisch jedoch nichts zu sagen gehabt hätte, da die Schiffsleitung einem gelernten ausländischen Seemann übergeben worden wäre. Diese Lösung wäre zu prüfen gewesen, hingegen war der zweite Vorschlag Bauers, die vorübergehende Verleihung des schweizerischen Bürgerrechtes an die Mannschaft für die Dauer ihrer Dienstzeit auf schweizerischen Schiffen zu gewähren mit den schweizerischen Staatspraktiken unvereinbar. Wie er die Lage beurteilte, würden weder Frankreich, Spanien noch Portugal Hafengelände abtreten, so daß dem triestiner Freihafen vor dem unzugänglichen Norden und vor den italienischen Häfen die größte Bedeutung zukomme, die sich mit der Eröffnung des Suezkanals ganz erheblich steigern müßte.

Im Unterschied zu dem fein durchdachten, alle entscheidenden Faktoren berührenden Gutachten aus dem liberalen Rotterdam mußte das ebenso ausführliche Schreiben Bauers, trotzdem es sich warm für die Schweizerflagge einsetzte, durch die konservative Einstellung des Verfassers und seines Heimatstaates hemmend für das schweizerische Projekt auswirken. Wie Koch erwähnte, wurde die Nationalität eines Schiffes weniger durch äußere Umstände, wie Bau des Schiffes auf einer nationalen Werft und einer Musterrolle, in welcher die Angehörigen des Flaggenstaates die überwiegende Mehrheit hatten, nachgewiesen, als durch das Vorhandensein des Flaggenzertifikates, das z. B. in Holland nur ausgestellt wurde, wenn der Reeder einen Schwur in die Hand des Tribunalpräsidenten ablegte, daß er mindestens fünf Achtel des Schiffskapitals auf sich vereinige, daß er der einzige und wahre Reeder sei und

daß er das Schiff ohne alle Bedingungen (ongeclausuleert) zu eigenem Besitztum erworben habe. Dieser Eid habe, wie Koch versicherte, anläßlich des deutsch-dänischen Krieges seine guten Wirkungen gehabt, da er verunmöglicht habe, daß die Schiffe Bremens, Hamburgs und Mecklenburgs fiktiv nach Holland verkauft werden konnten, obwohl von allen drei Staaten entsprechende Angebote gemacht worden waren.

Diese zweite Umfrage bei den schweizerischen diplomatischen und konsularischen Auslandsvertretungen erweiterte durch die vermehrte Anzahl der angeforderten Antworten wohl die Übersicht und damit auch die Beurteilungsmöglichkeit, ohne jedoch eine grundlegende Wendung auf dem Gebiete der Flaggenfrage zu bringen. Eine vorbehaltlose Zustimmung wurde dem Bundesrate von keiner Seite zuteil. Wenn auch mehr als die Hälfte aller Antworten zugab, daß einer Schweizerflagge unter gewissen Umständen nicht jede Existenzberechtigung abzusprechen sei, waren es neben ausgesprochen subjektiven Abneigungen Befürchtungen verschiedenster Art, die dem Projekt ihre Zustimmung versagen zu müssen glaubten. Es lag beim Bundesrate, diese pessimistische Einstellung durch vertragliche Zusicherungen seitens der Großmächte zu zerstreuen.

Die weitere, durch Dubs veranlaßte Maßnahme war die Umfrage der „Schweizerischen Exportgesellschaft" bei ihren Agenturen in Konstantinopel, Aleppo, Smyrna, Beyrouth, Alexandrien, Trapezunt, Bagdad, Bombay, Kalkutta, Shanghai und Port Natal. Die Reaktionen dieser Handelsvertreter waren aber derart langsam, daß sich die Exportgesellschaft gezwungen sah, die Bekanntgabe der Antworten auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Da aber auch bis Mitte des Sommers 1865 keine Antwort erfolgte und das Flaggenproblem durch das Resultat der übrigen Maßnahmen im Sande zu verlaufen drohte, wurde die Antwort der schweizerischen Exportgesellschaft nie mehr eingefordert, so daß die Bemühungen in dieser Richtung unfruchtbar blieben.

Recht gewinnbringend waren hingegen für Dubs und den schweizerischen Seeschiffahrtsgedanken die Antworten, die aus den seefahrenden Staaten ohne eigene Kriegsmarine einliefen. In der Voraussicht, daß die Schutzlosigkeit der neu zu begründenden Handelsflotte als Hauptargument gegen eine eigene Flagge ins Feld geführt werde, hatte Dubs angeordnet, daß die Hansestädte Bremen und Hamburg, sowie die seefahrenden Staaten Belgien und der Vatikan als Rest des ehemaligen Kirchenstaates um Auskunft ersucht würden über die mit ihren Handelsflotten ohne eigene Kriegsmarine gemachten Erfahrungen. Die übereinstimmend günstig lautenden Antworten konnten jedoch nicht vorbehaltlos mit der zukünftigen Schweizermarine verglichen werden, da diese infolge der besonderen geographischen Lage ihres Flaggenstaates mit anderen Voraussetzungen zu rechnen hatte.

Der hamburgische Außenminister erklärte[153]), das seines Erinnerns die hamburgische Flagge niemals irgendwelchen Belästigungen ausgesetzt gewesen sei und daß die Schiffe der freien Stadt Hamburg ohne weiteres überall, zusammen mit den Fahrzeugen der übrigen Hansestädte, das Meistbegünstigungsrecht zugestanden erhalten hätten, „da man in ihren reinen Handelsinteressen niemals imperialistische Konkurrenz sah". In dieser Auskunft schien der Sprecher Hamburgs zwar vergessen zu haben, daß es einmal eine Zeit gab, in der England die Hansestädte systematisch mit allen Mitteln vom Seehandel verdrängte und die ehemals führende Seemacht auch zu einem bescheidenen Krämerhandel zu zwingen vermochte. Für die Schweiz war immerhin nur die neueste Entwicklung von Bedeutung und diese Antwort konnte, auch wenn es sich bei Hamburg um eine Seestadt handelte, als durchaus ermutigend angesehen werden.

Aus Bremen erklärte der schweizerische Konsul in seinem Schreiben vom 13. Mai einleitend, daß zur Zeit wohl kein Interesse mehr für die Schweizerflagge vorhanden sei und gab zugleich zu, daß vor einem Jahre die Flagge nur verlangt worden sei, um die Schiffe den Gefahren des Seekrieges zu entziehen. Über die Erfahrungen mit der Bremer Flagge schrieb er, daß man sich in Bremen eben so schlecht und recht durchschlage und im Bedarfsfalle auf diplomatischem Wege bei den Großmächten Interventionen unternehme, die meist von Erfolg gekrönt seien. Das eigentliche Geheimnis dieses Erfolges liege eben in der Gewährung von reziproken Hafenrechten, welche die Schweiz nicht zu bieten vermöchte.

Auch der Konsul in Brüssel bestätigte, daß der belgischen Flagge noch nie der nötige Respekt versagt worden sei und daß die in Kriegszeiten unvermeidlichen Störungen immer auf diplomatischem Wege hätten behoben werden können[154]). Dieser Bericht aus der Metropole Belgiens wurde durch die Handelsnotizen des schweizerischen Konsuls in Antwerpen ergänzt, welcher darauf hinwies, daß Belgien immer in der Lage gewesen sei, „vermöge seiner Seehäfen, vorkommendenfalls mit Repressalien, z. B. mit Embargo zu antworten. Überdies ist die Möglichkeit der Errichtung einer kleinen Kriegsmarine zu Vervollständigung des Verteidigungssystems der Stadt Antwerpen nahe gerückt, welche durch ihre neuen, weitläufigen und gigantischen Werke, wenn nicht die stärkste, doch eine der stärksten Festungen der Welt geworden ist. Dieser Kriegsmarine wird auch die Aufgabe zufallen, die belgischen Handelsschiffe in den fernsten Gewässern zu schützen"[155]).

Auch hier lag der entscheidende Punkt im Besitz des eigenen Seehafens, der nicht nur eventuelle Flaggendiskriminationen ermöglichte, sondern erlaubte, gegenüber Staaten, welche nicht Gegenrecht hielten, durch Retentions- oder Embargorecht an Schiff und Ladung einen Druck

auszuüben. Für die Schweiz ergab sich daher als dringendstes Problem die Frage des Erwerbes eines eigenen Hafens, welcher sich Dubs mit aller Kraft zuwandte.

Das Ergebnis der Umfrage vom 31. Dezember bei den Regierungen der siebzehn ausländischen Staaten rechtfertigte indessen die zuversichtliche Stimmung nicht, die Dubs mit begeistertem Schwung in die Wintersession der Bundesversammlung getragen hatte. Wie die Antworten der Auslandschweizer, gaben auch die Ansichten der fremden Mächte zur schweizerischen Flaggenfrage einen erheblichen Dämpfer. Einige Staaten antworteten zwar in positivem Sinne, andere hingegen blieben, wenn sie nicht deutlich ein offensichtliches Mißfallen an den Tag legten, sehr reserviert in ihrer Urteilsabgabe und machten die endgültige Stellungnahme von Bedingungen abhängig, die sich in der Notwendigkeit eines schweizerischen Hafens konzentrierten. Ein restlicher Teil der befragten Staaten äußerte sich überhaupt nicht zum Thema und blieb damit dem Prinzip treu, das sie sich anläßlich der überstürzten Versendung von politischen Noten im Jahre 1860 gegenüber der Schweiz angewöhnt hatten[156]). Keiner der konsultierten Staaten negierte das prinzipielle Recht der Schweiz zur Führung der eigenen Flagge da sich nach den Regeln des Völkerrechtes kein Grundsatz fand, der eine ablehnende Haltung gerechtfertigt hätte. Es wurden indessen nicht nur der praktische Wert dieser Maßnahme, sondern auch deren praktische Realisierung in Zweifel gezogen, und die entgegenstehenden Schwierigkeiten mit aller Deutlichkeit hervorgehoben.

Das erste, wenn auch nicht bedeutendste Antwortschreiben kam von russischer Seite, worin der in Bern akkreditierte kaiserliche Vertreter d'Ozeroff die Ansicht seiner Regierung wie folgt äußerte:

> „Le Gouvernement Impérial reconnaît assurément en principe, que la Suisse à l'égal de toute autre nation a le droit de profiter sous son propre nom de la voie libre des mers, et que la circonstance, qu'elle n'y touche pas immédiatement, ne saurait porter préjudice à ce droit; mais il ne se dissimule pas non plus les difficultés, que cette circonstance pourrait faire naître quant à l'exercice pratique de ce droit; difficultés, que le Conseil Fédéral du reste à si bien présentées lui-même qu'avant de prendre une décision définitive à ce sujet, il a jugé nécessaire de s'assurer d'avance jusqu'à quel point le Gouvernement Impérial serait disposé au pavillon suisse la même position légale dont jouissent les vaisseaux des autres nations qui entretiennent avec la Russie des rélations de commerce . . ."[157]).

Die weiteren Ausführungen bezogen sich auf den Ukas vom 19. 6. 1845[158]), dessen Kopie der Einfachheit halber in deutscher Übersetzung beigelegt wurde.

Nach § 52 dieses kaiserlichen Erlasses unterlagen alle Waren, die auf fremden Schiffen in russische Häfen eingeführt wurden, der Differenzialbesteuerung; d. h. einem 50%igen Flaggenzuschlag. Zudem hatte das Schiff gemäß § 3 eine Lasttaxe zu bezahlen. Die Paragraphen 5 und 6 verdeutlichen die Wichtigkeit, welche den Seehäfen als Mittel zur Gleichberechtigung der nationalen Flagge in fremden Seehäfen beigelegt wurde. Gegen alle Staaten, die den russischen Schiffen in ihren Häfen die Rechte der meistbegünstigten Nation verweigerten, waren deutliche Schranken errichtet. Der Schweiz wäre es daher, solange sie keinen eigenen Hafen besaß, durch diese harten Bestimmungen unmöglich gemacht worden, mit ihren Schiffen nach russischen Häfen zu fahren. Eine Ausnahmeregelung, die zugunsten der Schweiz hätte ausgelegt werden können, war nicht vorgesehen. Im Gegenteil erwähnte das russische Schreiben ausdrücklich: „La Russie se verrait toujours dans l'impossibilité d'admettre cette parfaite égalité de traitement que la navigation commerçante suisse réclame en faveur de son pavillon."

Weitere Unterhandlungen zur Erlangung von Sonderrechten hätten im damaligen Zeitpunkte kaum mit Erfolg rechnen können. Die zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Rußland waren infolge der polnischen Frage damals ziemlich gespannt. Obwohl sich die Schweiz, trotz wiederholter Aufforderung verschiedener Großmächte jeder offiziellen Einmischung am polnischen Aufstand ferngehalten hatte, war die öffentliche Meinung doch offensichtlich auf seiten Polens, was sich deutlich in der Presse manifestierte. Abgesehen von einem, durch den polnischen Vertreter in der Schweiz Graf Ladislaus Plater mit Unterstützung von kantonalen Komitees in aller Öffentlichkeit betriebenen Munitions- und Waffenhandels nach Polen[158]) waren schweizerische Freiwillige, wie Oberstleutnant Franz von Erlach, zur Unterstützung Polens auf den Kriegsschauplatz geeilt[159]). Dies, wie auch die Spenden von Geld und Kleidern nach Krakau, bedeutete entschieden einen Verstoß gegen die schweizerischen Neutralitätsgrundsätze. Als sich dann der Bundesrat wiederholt genötigt sah, sich um das Schicksal verhafteter Schweizerbürger bei den russischen Behörden einzusetzen, fiel von Seiten des kaiserlich-russischen Statthalters in Polen die, an Deutlichkeit kaum zu überbietende Bemerkung, „daß die den polnischen Flüchtlingen in der Schweiz zuteil werdende Aufnahme und die systematische Unterstützung des Aufstandes die kaiserliche Regierung unangenehm berührt habe, und daß solche Vorgänge durchaus nicht geeignet seien, besondere Rücksichtnahme gegenüber der Schweiz zu rechtfertigen"[160]).

Ein solches gespanntes Verhältnis war nicht eben dazu angetan, um von diesem Staate einseitige Konzessionen zu erhalten und es verblieb der

Schweiz, wollte sie nicht einen eigenen Hafen erwerben, nur die Hoffnung, daß Rußland seine Bestimmungen im Zuge der Freihandelsmaßnahmen lockern werde.

In den Vereinigten Staaten von Amerika hatte der in Washington residierende schweizerische Generalkonsul Hitz die Note des Bundesrates dem Staatssekretär des Auswärtigen, W. H. Seward überreicht, der sich in einem vertraulichen Schreiben an den amerikanischen diplomatischen Vertreter in der Schweiz zum Thema äußerte[161]). Trotz der traditionellen Freundschaft, welche die beiden Demokratien und Bundesstaaten miteinander verband, mußte es der amerikanischen Regierung schwer fallen, sich endgültig zum schweizerischen Flaggenprojekt zu äußern. Die Kräfte der Unionsstaaten waren aufs äußerste angespannt, um dem unseligen Bürgerkrieg, der seit vier Jahren das Land verwüstete, ein Ende zu bereiten. Der Korsarenkrieg hatte allerdings in die ehemals blühende Handelsmarine der Vereinigten Staaten furchtbare Lücken gerissen. Es war ebenso unmöglich für die Schweiz in Amerika Schiffe zu bauen, wie die amerikanische Flotte schweizerische Schiffe irgendwie hätte beschützen können. Seward schilderte diese Verhältnisse mit aller Offenheit und bat seinen Gesandten den schweizerischen Bundespräsidenten davon zu unterrichten, daß es ihm im gegenwärtigen Zeitpunkte nicht möglich sei, zu der unterbreiteten Anfrage Stellung zu nehmen. „Les Etats Unis ont pour le moment prohibé la construction et l'armement de navires chez eux pour des puissances étrangères, puisqu'ils ont besoin de tout le travail et l'art du pays pour l'équipement de leur popre marine.

Pour ces raisons, vous prendrez la première occasion de voir Monsieur le Président de la Confédération Suisse pour l'informer, que le présent moment n'est pas jugé favorable, pour considérer la question, soumise par le Conseil Fédéral."

Auf keinen Fall wollte Seward den Anschein erwecken, daß sich die Vereinigten Staaten in dieser, für die Schweiz wichtigen Frage, distanzieren möchten. Diese Haltung wurde von Dubs als Aufschiebung der endgültigen Zustimmung betrachtet, die er auf Grund einer zustimmenden Erklärung aus dem Jahre 1862 als sicher vermutete. Die nach Abschluß des Sezessionskrieges in Washington wieder aufgenommenen Demarchen sollten diese Hoffnungen jedoch nicht bestätigen.

Auch Italien war nicht in der Lage, eine definitive Antwort zu geben, da die italienische Regierung in einer derart prinzipiellen Frage keinen selbständigen Entschluß fassen wollte, um den Großmächten im Entscheid nicht zuvor zu kommen. Der schweizerische Gesandte schrieb hierzu aus Turin: „Il me serait utile, de savoir, quel accueil ont eu les ouvertures du Conseil Fédéral auprès des gouvernements des autres nations maritimes,

car on m'a questionné sur ce point."[162]) Es besteht kein Zweifel, daß es vor allem auf die Meinung Frankreichs ankam, da die Politik des Pariser Hofes in Europa einen immer noch faszinierenden Glanz ausstrahlte, welchem sich nicht nur Italien unterwarf, wie die Verbalnote des Ministeriums für Auswärtiges in Lissabon zeigte[163]). Auch die portugiesische Regierung gedachte in dieser Frage nicht selbständig vorzugehen, sondern wollte den Entscheid den führenden Nationen überlassen. „En réponse, j'ai l'honneur de vous dire, Monsieur le Président, que la proposition du Conseil Fédéral ayant rapport à de certains points du droit des gens, le gouvernement de sa Majesté, avant de prendre une décision à ce sujet, croit devoir attendre, que les grandes puissances maritimes se soient prononcées." Daß die meisten übrigen, von Bern aus angefragten Nationen dem Beispiel Italiens und Portugals Folge leisteten, geht deutlich aus einem Briefe des schweizerischen Gesandten in Paris hervor[164]), in welchem dieser erklärte, daß er die Flaggenangelegenheit dem Directeur du Contentieux, Villefort, vorgelegt und den provisorischen Bescheid erhalten habe, daß das französische Außenministerium schon von einer Reihe von Staaten, wie Schweden, Belgien u. a. über seine Stellungnahme in dieser Sache befragt worden sei. Damit durfte erwartet werden, daß sich alle Staaten, die sich, abgesehen von einer reinen Empfangsbestätigung, jeder weiteren Äußerung enthielten, mit Frankreich einigen würden. Selbst England, das sich seit 1849 in allen Fragen der Seeschiffahrt dem Freihandel zuwandte, schien mit der französischen Ansicht übereinzustimmen, da keine eigene Stellungnahme erfolgte. Es ist jedoch anzunehmen, daß ein Meinungsaustausch zwischen den Kabinetten stattgefunden hatte. Nach Kenntnis der Vorgänge in Frankfurt hätte es nicht verwundert, wenn sich der greise Palmerston, trotz des liberalen politischen Kurses Englands gegen das Projekt einer schweizerischen Handelsmarine gewandt hätte.

Es hing nun alles von der Einstellung des zweiten Kaiserreiches ab, das damals noch im vollen Ruhm strahlte, welcher durch die mexikanische Expedition aufgefrischt schien. Gelang es Dubs, Frankreich für seine Flaggenidee zu gewinnen, wäre auch die Zustimmung eines großen Teiles des übrigen Europa gesichert gewesen. Doch die Einstellung Frankreichs war kühl und reserviert. Wohl hatte Villefort in seiner provisorischen Erklärung das Recht der Schweiz auf Flaggenführung zur See in allen Teilen anerkannt, jedoch schon damals Bedenken über deren Zweckmäßigkeit geäußert und auf die Schwierigkeiten hingewiesen, der eine völlig schutzlose neutrale Flagge ausgesetzt sein werde. Frankreichs Übergang zum Freihandel vollzog sich in seiner Gesetzgebung nur sehr langsam; denn jeder Umwandlungsversuch der

althergebrachten Gesetze mußte die Stellung des bonapartistischen Usurpators gefährden. So galten denn größtenteils immer noch die alten, vom merkantilistischen Denken diktierten Gesetzeserlasse, welche schon im Jahre 1862 am Mißerfolg der damaligen Bemühungen zur Schaffung einer schweizerischen Flagge maßgebenden Anteil hatten[165]). Das von Paris nach London und Wien gesandte Parere über die schweizerische Flaggenfrage löste bei beiden Regierungen Verlegenheit aus, da niemand so recht anzubeißen gewillt war[166]). Der österreichische Außenminister Graf Rechberg anerbot sich zwar begreiflicherweise im Falle der Dringlichkeit der Angelegenheit von sich aus wohlwollend auf die Flaggensache, die er schon am 13. Mai der kaiserlichen Regierung unterbreitet hatte, einzutreten und verlangte zu diesem Zwecke die Bekanntgabe der Punkte, auf welche der Bundesrat besonderen Wert lege, damit auch die übrigen Staaten bei Einsichtnahme darauf aufmerksam würden[167]). Der neue schweizerische Bundespräsident Schenk fand, daß die Sache gar nicht eile und es vorerst wichtig sei, zu erfahren, ob Österreich für die Schweizerflagge Differentialtarife zu erheben gedenke und ob Verbrecher durch Österreich nach der Schweiz transitieren könnten.

Das angebotene Entgegenkommen Rechbergs war aber inzwischen von den Ereignissen überholt worden. Frankreich hatte sich zu einer endgültigen Stellungnahme entschlossen und gab diese in einer ausführlichen Verbalnote bekannt[168]):

„D'aprés les usages ordinaires, les Puissances seules dont les territoires confinent à la mer ont un pavillon. C'est qu'en effet le droit international a imposé à toutes les marines des règles et des devoirs dont la première garantie se trouve dans le port d'attache. En l'absence d'un port, qui permet d'établir et de vérifier la nationalité des bâtiments navigant sous pavillon suisse, ce moyen de preuve pourrait-il être remplacé par des formalités et des garanties équivalentes?

Il serait indispensable que le gouvernement suisse voulut bien au préalable établir, sous forme nettement définie et de manière à en préciser l'application, les conditions d'existence de la nationalité de ces bâtiments et les garanties, que ces navires offriraient au point de vue de la police maritime."

Auch hier lag der Punkt, um den sich die Bedenken gegen eine schweizerische Seeschiffahrt kristallisierten, im Mangel eines eigenen Seehafens. Schon Rußland hatte indirekt darauf hingewiesen und die preußische Antwort bestätigte die französische Auffassung. Auch in Berlin scheute man sich, dem Entscheid der übrigen seefahrenden Mächte vorzugreifen. „Die Anerkennung der Schweizerischen Flagge auszusprechen, würde die

Königliche Regierung Bedenken tragen müssen. Nach ihrer Auffassung kann die eigene Flagge nicht von dem Besitze eigener Häfen getrennt gedacht werden . . .“[169]). Alle diese Äußerungen mußten die Bundesbehörden von dem engen Zusammenhang zwischen Hafen- und Flaggenfrage überzeugen, so daß sich die weiteren Bemühungen vorerst mit der Lösung der ersteren zu beschäftigen hatten, wollte man die Sache überhaupt erfolgversprechend weiterverfolgen. Bevor jedoch die Flaggenfrage mit der Hafenfrage vertauscht werden soll, sei immerhin noch auf die, wenn auch einzige, so doch um so eindeutiger zustimmende Stellungnahme der Niederlande hingewiesen. Im Regierungsstandpunkt der Niederlande heißt es unter anderem:

„Si le Gouvernement Fédéral prenait la décision définitive de faire arborer le pavillon suisse sur les vaisseaux suisses, le gouvernement de Sa Majésté n'y mettrait aucune opposition, parceque la Suisse exercerait un droit inhérant à chaque nation souveraine. Il en est de même quant à la liberté accordée aux navires suisses, d'entrer dans des ports de mer néerlandais.

D'autres questions, comme celles sur l'égalité des droits du pavillon suisse vis-à-vis de celui des Pays-Bas peuvent être traitées et reservées à une prochaine occasion, lorsqu'un nouveau traité d'amitié et de commerce sera discuté entre les deux pays . . .“[170]).

Inzwischen war die Junisession der eidgenössischen Räte herangekommen und vorbeigegangen, ohne daß die Flaggenfrage, beziehungsweise die, gemäß dem dilatorischen Beschluß der Bundesversammlung aus der vergangenen Wintersession notwendig gewesene Berichterstattung über die getroffenen Maßnahmen, stattgefunden hätte. Es war zu diesem Zeitpunkt auch nicht mehr die Aufgabe von Dubs, darüber zu referieren. Der neue Verwalter des politischen Departementes und zugleich Inhaber des Präsidentensessels Bundesrat Schenk brachte dieser Angelegenheit nur geringes Interesse entgegen. Nur ein kurzer Hinweis im Geschäftsführungsbericht des Politischen Departementes erinnerte daran, daß die Vervollständigung des Aktenmaterials noch nicht abgeschlossen sei, so daß an eine endgültige Verabschiedung der schweizerischen Seeschifffahrtsfrage nicht gedacht werden konnte[171]). „Quod differtur, saepe auffertur!“ Die Bundesversammlung hatte keine Gelegenheit mehr, sich mit dieser Frage zu beschäftigen, doch blieb der Beschluß vom 17. Dezember 1864 weiter bestehen und gab dem Bundesrate, d. h. vor allem Dubs, die legale Basis, sich weiterhin mit den Seemächten auseinanderzusetzen und vor allem zu versuchen, bei zukünftigen Handelsverträgen die Aufmerksamkeit der Partner auf die schweizerischen Seeschiffahrtsangelegenheiten zu lenken.

Dubs hatte nicht vergessen, daß sich der amerikanische Staatssekretär Seward seinerzeit unter Berufung auf die ungünstigen politischen Verhältnisse einer Stellungnahme zur schweizerischen Flaggenfrage entzogen hatte, und versuchte nun, kaum ein Jahr nach Ende des Bürgerkrieges, eine präzisere Antwort zu erhalten. Unter Berufung auf die Äußerungen zu Beginn des Jahres 1865, mit welchem sich der Staatssekretär der Vereinigten Staaten von Amerika durch seine Gesandtschaft in Bern hatte entschuldigen lassen, sollte der schweizerische Generalkonsul in Washington erneute Nachforschungen zugunsten der Flaggenfrage anstellen. Wiederum wandte sich Seward durch seinen diplomatischen Vertreter in Bern an den Bundesrat, um sich vorerst höflich zu entschuldigen, daß er die Frage nicht früher wiederaufgenommen habe. Nach seiner Ansicht wäre die Schweiz für diesen Schritt viel zu wenig vorbereitet und täte vorteilhaft daran, die Sache auf einen späteren Zeitpunkt aufzuschieben, obwohl deren Wichtigkeit keineswegs zu übersehen sei. „I think, that the reneval of the application by the Federal Council is to be decemed not unreasonable, in view of these important facts. On the contrary, however questions of great importance and of exciting interest, which arose out of such depredations upon our commerce by subjets of foreign states during the contest referred to, are still remaining altogether unsettled and under actual discussion. Under these circumstances, it would be inconvenient for the United States to engage unnecessarity in a discussion of the important question, which the Federal Council of Switzerland has propoundet. In a diplomatic sense, the discussion would be unnecessary, because as far as we are informed, the Government of Switzerland has not yet in any formal or practical manner set up or attempted to set up either a naval or a commercial marine."[172]).

Es klingt wie ein Vorwurf, den Seward der schweizerischen Politik der Worte ohne Taten machte. Der Weg, den die Schweiz in dieser Frage schon längst hätte einschlagen sollen, war deutlich gekennzeichnet. Um überhaupt weiterzukommen, war selbständiges Handeln notwendig. Von der Forderung eines eigenen Hafens war keine Rede, dafür vertrat der amerikanische Staatssekretär mit Nachdruck die Notwendigkeit einer nationalen, den besonderen Umständen angepaßten gesetzlichen Regelung der Seeschiffahrtsfragen, die vorgängig jeder praktischen Maßnahme zu erfolgen hätte, worauf übrigens auch Frankreich schon in ähnlicher Form bestanden hatte.

Die primäre Voraussetzung für eine schweizerische Handelsflotte war der eigene Registerhafen, soviel stand nach diesen ersten Erhebungen des Bundesrates fest. Die Jurisdiktion in Straf- und Zivilsachen zur See

mußte unmittelbar darauf folgen. Die Mehrbelastung, die sich daraus für Dubs ergab, war ungeheuer und es ist bewundernswert, mit welcher Energie und Ausdauer der Zürcher Jurist hinter diese, sich freiwillig auferlegte Arbeit ging. Bereits im August 1864, anläßlich der Gründung des Roten Kreuzes in Genf hatte Dubs auf Vorschlag des Auslandschweizer Ingenieurs Carlé aus Kopenhagen, mit einer dänischen Abordnung Unterhandlungen über eine Beteiligung der Schweiz an den von Carlé entworfenen Hafenbauten in Helsingör geführt. Die Initianten waren unter Führung von Carlé bereits an den ehemaligen Bundesrat Stämpfli und die von ihm geleitete Eidgenössische Bank gelangt, doch hatte Dubs, dessen Blicke nach dem Mittelmeer gerichtet waren, von einer solchen Beteiligung abgeraten. Erst im März des Jahres 1866, als die Lösung des Problems eines eigenen Registerhafens unumgänglich wurde, sollte die Flaggenfrage nicht stecken bleiben, machte auch Dubs die schweizerischen Vertreter für das erwähnte Hafenprojekt auf das angesehene schweizerische Finanzinstitut aufmerksam und empfahl Stämpfli die Beteiligung. Dieser ergriff auch wirklich die Idee mit Feuereifer[173]). Das Projekt Carlés, der auf eine fünfzehnjährige erfolgreiche Praxis in der Konstruktion von Hafen- und Dockbauten zurückblicken konnte, hatte in ganz Dänemark ungeteilten Beifall gefunden. Der bisherige, kleine Hafen von Helsingör war zum größten Teil sein Werk gewesen, doch konnte dieser infolge der ständigen Vergrößerung der Seeschiffe nicht mehr als Ankerplatz für große Dampfer und Segler benutzt werden. Wie die Initianten geltend machten, könnte sich aus Helsingör ein vielbesuchter Hafen entwickeln, speziell zur Einnahme von Kohlen und Proviant. „Die Erlangung der Konzession stieß bisher auf viele Schwierigkeiten, da man ganz besonders den russischen oder preußischen Einfluß fürchtete. Dagegen liegt es außer allem Zweifel, daß schweizerische Kräfte die bereitwilligste Aufnahme fänden. Unseren Geldinstituten in der Schweiz wäre die günstigste Gelegenheit geboten, sich an einem Unternehmen zu beteiligen, dessen Rentabilität von kompetenten Leuten als unzweifelhaft angesehen wird und das zur Ehre des Schweizer Namens von Schweizern gegründet und geleitet werden könnte. Da die Frage einer schweizerischen Seeflagge voraussichtlich doch noch eine glückliche Lösung findet, ließe sie sich gerade mit diesem Unternehmen in einer Weise verbinden, die ihr eine höhere Bedeutung verleihen könnte", heißt es bereits im Jahre 1865 in einem Schreiben aus Kopenhagen[174]). Als dann Sulzberger noch bekanntgab, daß sich das größte dänische Finanzinstitut bereits lebhaft für den Hafenausbau interessiere und die Schweiz zupacken müsse, wenn sie mitmachen wolle, reiste Stämpfli persönlich nach Dänemark, um mit den dortigen maßgebenden Finanzkreisen zu

konferieren. Er fand eine vorzügliche Aufnahme und beabsichtigte, eine Gesellschaft mit sechs Millionen Franken Kapital zu gründen, zwecks Erbauung dieses Hafens. Die Schweiz wäre mit drei und Dänemark mit zwei Abordnungen darin vertreten gewesen[175]). Aus unbekannten Gründen zerschlugen sich die Unterhandlungen schließlich und der Hafen von Helsingör wurde erst in den Jahren 1883/84, ohne schweizerische Beteiligung, umgebaut.

Die Dubs'schen Pläne, die, trotzdem er dem nordischen Projekte freundlich gesinnt war, doch immer nach Erwerb eigener Hafenanlagen oder gar eines eigenen Hafens im Süden tendierten, erhielten durch den Vorschlag eines Freiherrn van der Hoeven, der am Mittelmeere, zwischen Nizza und Livorno einen Freihafen bauen wollte, gewaltigen Auftrieb. „Mein Plan geht nun dahin, an einer Küste des Mittelländischen Meeres nach großstädtischen Grundsätzen eine größere deutsche Kolonie zu gründen, welche zugleich ein eidgenössischer Hafen wäre"[176]). Wenn diese phantastischen Ideen auch aus finanziellen Gründen scheitern mußten, so weckten sie in Dubs doch wieder die alten schwärmerischen Neigungen zu seinem utopischen Staate, der unter Führung der Schweiz das ganze Gebiet von Nizza bis nach Venedig umfassen müßte und die Schweiz zu einer Seemacht erheben sollten. Die Beschäftigung mit der Alpenbahnfrage brachte Dubs in näheren Kontakt mit dem italienischen Gesandten in der Schweiz, dem Grafen Melegari, den er ins Vertrauen zog. Melegari begriff in merkwürdiger Weise die ganze Tragweite dieses Projektes, auch in politischer Beziehung und meinte zum Schlusse: „Wenn ich das zustande bringe, so habe ich meinen Namen der Nachwelt gesichert"[177]). Die Verbindung mit Italien zur Lösung der Hafenfrage erschien Dubs besonders vorteilhaft, da Italien lieber eine schweizerische, als eine österreichische Alpenbahn sah, und zu deren Förderung gerne Konzessionen machte. Daß die österreichische lange vor der schweizerischen gebaut wurde, lag in der Verschiedenheit der beiden Staaten begründet. Gegenüber dem merkwürdig still gewordenen dänischen Hafenprojekt gewannen anläßlich der Handelsvertragsverhandlungen mit Italien die Häfen von Genua und Venedig an Bedeutung für die Schweiz. Noch nie hatte Dubs die Verwirklichung seiner Pläne so nahe gerückt gesehen, wie in dieser zweiten Hälfte des Jahres 1868, in welcher er eine geschäftige Tätigkeit entwickelte. Anfangs August besprach er sich mit den schweizerischen Gesandten in Berlin und Turin, dem nachmaligen Bundesrate Bernhard Hammer und dem Tessiner Pioda, die ebenfalls ihre vollste Zustimmung zu den Dubs'schen Plänen erklärten. Er selbst arbeitete an einer Übersicht über die gesamten Operationen, die dann die Grundlagen zu einem wuchtigen Vorstoß in der Bundesversammlung bilden sollten,

der auf breiterer Grundlage geführt werden sollte, als dies im Jahre 1864 durch die „Botschaft betreffend Ermächtigung zum Gebrauch der eidgenössischen Flagge" der Fall war. Vor allem sollte die Förderung schweizerischer Gesamtinteressen durch Verlagerung des wirtschaftlichen Schwergewichts nach dem Süden vorgesehen werden. Am 31. Oktober 1868 schrieb Dubs voller Zuversicht in sein Tagebuch: „Italien gibt nur den Schlüssel zum Ozean. Uns dort fortzuhelfen wird alsdann unsere Sache sein. Aber der Entschlossene findet immer Freunde . . ."

Als der italienisch-schweizerische Handelsvertrag am 22. Juli unterzeichnet worden war, hatte Melegari versprochen, erneut ernsthaft auf die Flaggenfrage einzutreten. Auf diese Zusicherungen hin machte sich Dubs an die Ausarbeitung eines Zusatzabkommens zum abgeschlossenen Handelsvertrage, das die besonderen Bestimmungen zur Regelung der Schiffahrtsfragen enthielt[178]). Danach sollte die Schweiz die Rechte der meistbegünstigten Nation in allen italienischen Häfen erhalten. Gestützt auf die Häfen von Genua und Venedig, wo der Schweiz, ähnlich wie in einem Zollfreihafen, eigene Niederlassungsmöglichkeiten eingeräumt worden wären, hätte sich die schweizerische Seeschiffahrt frei entfalten können. Ein besonderes Seerecht für Zivil- und Strafsachen, das ebenfalls von Dubs in verschiedenen Auflagen und Entwürfen ausgearbeitet wurde[179]), hätte die meisten der vorkommenden Rechtsfragen entschieden und es durfte auf Grund der von Dubs eingezogenen offiziösen Zusicherungen als wahrscheinlich angesehen werden, daß das Ausland diese Entwicklung als natürlichen Vorgang hingenommen hätte. In den beiden entscheidenden Konferenzen mit dem italienischen Gesandten vom 22. und 29. Oktober zeigten sich indessen immer häufigere Schwierigkeiten. Dubs mußte zu seinem Leidwesen mehr und mehr erkennen, daß Italien die Absicht hegte, die Schweiz und ihre Handelsflotte ins Schlepptau zu nehmen. Besonders als Melegari nicht von der Auffassung abweichen wollte, daß sich die schweizerischen Schiffe unter die Schutzherrschaft Italiens zu stellen hätten, wobei die Frage nach dem Schutz der Flagge erneut aufgerollt wurde, blieben die Unterhandlungen stecken und trotz allen persönlichen Einsatzes gelang es Dubs, der wieder die Präsidentenwürde bekleidete, nicht mehr, eine beiderseitig akzeptable Lösung zu finden. Die gewaltige Arbeit, deren Erfolg Dubs schon handgreiflich nahe vor sich gesehen hatte, brach durch diese Zumutung Italiens, die von der Schweiz nie akzeptiert werden konnte, in Nichts zusammen und alle die großangelegten Pläne und noch viel weitgespannteren Projekte, die sich der schweizerische Staatsmann als eines seiner Lebensziele zur Verwirklichung vorgenommen hatte, und die er immer mehr „zum Zielpunkte

der schweizerischen Politik"[180]) machen wollte, zerrannen vor der Unbarmherzigkeit der bestehenden Verhältnisse, in welche sie nicht hineinpassen wollten.

Die intensive Beschäftigung mit den mehr und mehr imperialistischen Gedanken[181]) zwingt den Untersuchenden, sich bei der kritischen Beurteilung des Dubs'schen Beitrages in der Flaggensache immer vor Augen zu halten, welches die tieferen Ziele waren, die eigentlich verfolgt wurden und zu deren Erfüllung die Schweizerflagge nur einen Beitrag geleistet hätte. Wenn auch der beabsichtigte Gesamtplan, die Förderung jener Konföderation neutraler Staaten in Mitteleuropa mit schweizerischem Vorrang, oftmals zurücktrat, um der begeisterten Überzeugung, die Interessen der Auslandschweizer zu vertreten, Raum zu geben, so blieb dieser Hintergrund doch immer bestehen. In diesem Rahmen der Ausübung einer schweizerischen Schutzherrschaft über das Mittelmeer wäre der schweizerischen Flotte auch wirklich eine eminent wichtige Bedeutung zugekommen. Obschon diese politische Idealfiktion als maßlose Utopie bezeichnet werden muß, darf ihr für die Schweiz doch nicht jedes Gewicht abgesprochen werden, da es sich bei ihrem Verfechter nicht um irgendwen, sondern um den Inhaber der höchsten exekutiven Staatsgewalt handelte, die die Schweiz zu vergeben hatte. Dank dieser Stellung verfügte Dubs auch über die notwendigen Mittel und Beziehungen, um seinen Ansichten Nachdruck zu verleihen. Es darf als feststehende Tatsache angesehen werden, daß die Auseinandersetzung mit den Fragen einer aktiven Beteiligung der Schweiz an der Seeschiffahrt niemals soweit gekommen wäre, wenn die treibende Kraft nicht von den tieferen Beweggründen Bundesrat Dubs' ausgegangen wäre. Die ständige Fühlungnahme mit Fachleuten, Interessenten und ausländischen Staatsvertretern, die ihm von dieser hohen Warte aus möglich war, sowie die eifrig betriebene Heranziehung alles irgendwie erhältlich zu machenden Materials über diese Materie im In- und Auslande, das Dubs auch mit viel Geschick verwendete, ermöglichte erst in Verbindung mit seiner ausgezeichneten juristischen Bildung die Ausarbeitung jenes damals „würdigsten und erhebendsten, zugleich gründlichsten neueren Aktenstückes"[182]), d. h. der Botschaft vom 25. November 1864. Es war jedoch nicht allein der politische Titel, der Dubs Gehör verschaffte. Der an der Spitze der schweizerischen Eidgenossenschaft stehende Repräsentant verfügte infolge der verfassungsmäßigen Struktur des Landes nicht über die gleiche Mannigfaltigkeit der Mittel die einem, die volle Macht verkörpernden Regenten der zeitgenössischen Staaten zur Verfügung standen. Dubs konnte gegenüber den mächtigen Monarchen ringsum selbst als Bundespräsident nicht als gleichgestellte Persönlichkeit betrachtet werden.

Die Ansprüche der Schweiz konnten sich nur auf das wenig feststehende Völkerrecht stützen, und man würde Dubs bitter Unrecht tun, würde man ihm lediglich die Ausnutzung seiner innegehabten Stellung vorwerfen. Dubs verfügte dank seiner hervorragenden Intelligenz über einen reichen Kranz ausgezeichneter Beziehungen und sein loyaler Charakter verschaffte ihm das wertvolle Vertrauen des diplomatischen Korps in Bern, vor allem der Vertreter Italiens und Österreichs, die seinen Gedankengängen auch dann noch ihre freundliche Zustimmung entgegenbrachten, als ihren Staaten keine unmittelbaren Vorteile mehr erwachsen konnten.

Es verdient bei diesem Rückblick immerhin festgehalten zu werden, daß es nicht Dubs war, der die Flaggenfrage als erster aufgeworfen hatte, wenn sie auch als Teilstück recht gut in seine persönlichen Pläne paßte. Der Einwurf, daß Dubs eine künstliche Aufnahmebereitschaft schaffen wollte, die nicht dem eigentlichen Wesen des Volkes entsprochen hätte, darf mit Entschiedenheit abgelehnt werden. Die vom Triester Aktionskomitee veranlaßten Petitionen sowie frühere Versuche dieser Art bewiesen zur Genüge, daß im Auslande vereinzelte starke Interessen an einer Schweizerflagge vorhanden waren. Diese entstammten jedoch weniger dem Umstande, daß dem Schweizer die Teilnahme am Reedereigeschäft versagt war, als daß aus der Schweizerflagge, dank ihres neutralen Charakters, Gewinne finanzieller Art gezogen werden konnten[183]). Diese Absicht wäre vom kaufmännischen Standpunkte besehen, keineswegs zu verurteilen gewesen, mußte jedoch in staatspolitischer Beleuchtung abgelehnt werden. Der Neid der übrigen seefahrenden Staaten gegenüber einer Flotte, die immer dort aufgetaucht wäre, wo Gewinnchancen winkten, hätte ernsthafte Schwierigkeiten hervorrufen können. Daß sowohl im Falle der Flaggengesuche aus Bremen, wie auch aus Triest der Schweizerflotte nur ein ephemerer Bestand beschieden gewesen wäre, wurde in Bremen zum Teil offen zugegeben und ging in Triest aus den Verhältnissen hervor, welche von Dubs entschieden übersehen wurden. Der Staatsmann in Dubs war weitgehend durch die imperialistische Tendenz der europäischen Staaten beeinflußt, die für ihre, durch die Friktionen des Maschinenzeitalters überflüssig gewordenen Bevölkerungsmassen nach Vergrößerung des Staatsgebietes strebten. Der Ausspruch „Preußen muß wachsen, um atmen zu können", war nicht die einzige Rechtfertigung, um sich auf gewaltsamem oder auf friedlichem Wege, durch politische oder wirtschaftliche Notwendigkeit begründet, Einfluß und Macht zu erwerben. In diesem Gesamtrahmen hätte es der Schweiz niemand verübeln können, wenn auch sie in der Kolonisation überseeischer Gebiete und der Ausübung ihres unzweifelhaft bestehenden Rechtes auf Flaggenführung nach Mitteln und Wegen gesucht hätte, um ihre Interessen geltend zu machen.

Besonders was die Pläne von Dubs und Stämpfli betraf, so handelte es sich um gefährliche Gelüste, die sich leicht gegen die Schweiz hätten wenden können, welche ihr Bestehen in den letzten Jahrhunderten zum größten Teil der Geräuschlosigkeit ihrer Außenpolitik verdankte[184]). Alle Versuche, den bescheidenen Rahmen ihrer Aufgaben gewaltsam zu sprengen, um spekulativ in größere Verhältnisse einzugreifen, scheiterten seit 1848 glücklicherweise an der bedächtig mahlenden Mühle ihrer Verfassungsmäßigkeit. Es war auch gut so. Die Schweiz hätte sich aus dem stets intensiver werdenden internationalen Wettkampf, in welchem selbst große seefahrende Nationen Mühe hatten, die Kinderschuhe aus der guten alten Zeit abzustreifen, kaum Vorteile geholt. Die rasch aufeinanderfolgenden technischen Neuerungen im Schiffahrtsverkehr machten die Anlage bedeutender Kapitalien äußerst risikoreich. Die Schweiz hätte zudem die Subventionspolitik, wie sie von den großen seefahrenden Mächten befolgt wurde, nicht mitmachen können. Ein großer Teil der auf schweizerischer Privatinitiative gegründeten schweizerischen Reedereitätigkeit unter fremden Flaggen fand daher auch gegen Ende des 19. Jahrhunderts sein Ende[185]).

Betrachtet man das Flaggenproblem rein als Teilstück der schweizerischen Wirtschaftspolitik, ohne Bindung an Zeit und technischen Fortschritt, so bildete es auch weiterhin einen recht diskutablen Faktor, der sich immer wieder mit neuen Argumenten in den Vordergrund schob. So betrachtet, darf die von Jakob Dubs bis zu seinem frühen Tode im Jahre 1879[186]) geleistete Vorarbeit als solche gerne anerkannt werden, bildete sie doch eine wertvolle Fundgrube, aus welcher sich sowohl die Förderer, wie auch die Gegner einer schweizerischen Seeschiffahrt bis auf den heutigen Tag ihre Unterlagen holten.

Inwieweit der Schweiz durch das Fehlen der Seeflagge Zukunftsmöglichkeiten verschlossen blieben, so daß deren Schicksal „mit allen anderen Expansionsfragen der Schweiz zu den verpaßten Gelegenheiten gezählt werden muß"[187]), ist schwer zu beurteilen, da die Seeschiffahrt, wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig zu internationalen Berührungspunkten Anlaß gibt, die sich sowohl für, wie auch gegen das Land hätten richten können. Die Dubs'sche Prophezeihung, „daß die Schweiz ihre handelspolitische Selbständigkeit nur erhalten könne, wenn sie mit eigenen Schiffen den Ozean befahre", schien lange Jahre durch die tatsächliche Entwicklung des Welthandels widerlegt zu werden, doch darf heute als feststehend angenommen werden, daß die Auswirkungen der beiden Weltkriege auf die Schweiz weniger schwer gewesen wären, wäre der Entscheid der Sechzigerjahre des vorigen Jahrhunderts zugunsten der Seeflagge ausgefallen.

4. Die Schweiz und die Alabamafrage

Trotzdem sowohl Dubs als auch Melegari nach dem Scheitern der Verhandlungen über einen Zusatzvertrag betreffend die gegenseitige Behandlung in Seeschiffahrtsfragen, die Wiederaufnahme der Flaggenfrage auf neuer Basis beabsichtigten, was in einem Gespräch, das Dubs im September 1869 mit dem italienischen Gesandten in dieser Angelegenheit führte, zum Ausdruck kam, ist es in den nachfolgenden Jahren still geworden um die schweizerische Flaggenfrage. Der Grund lag einesteils wiederum darin, daß Dubs das politische Departement, in dessen Bereich die Flaggenfrage lag, zusammen mit der Präsidentschaftswürde Ende des Jahres 1868 turnusgemäß mit dem Postdepartement vertauschte, dessen erfolgreicher Ausbau ihn vollauf beschäftigte. Die nachfolgenden, ereignisreichen Jahre ließen für die Flaggenfrage keinen Raum, obwohl eine schweizerische Seeflagge damals wünschenswert gewesen wäre. Durch seine Demission im Jahre 1872 fiel für Dubs jede weitere Möglichkeit dahin, sich von Staats wegen für die Flagge einzusetzen, und es fand sich niemand, der seine Ansichten übernommen und weiterhin vertreten hätte. Der Anbruch friedlicher Zeiten ließ auch die Wünsche aus den Hafenstädten verstummen und versprach der Schweiz genügende Transportmöglichkeiten zur See, ohne daß sie genötigt worden wäre, aus Gründen der Eigenversorgung mit ihrer Flagge auf den Weltmeeren aufzutreten. Wenn sich der Bundesrat weiterhin mit Seeschiffahrtsangelegenheiten zu beschäftigen hatte, so geschah das zumeist nur auf Grund besonderer Spezialfälle, die oft mit großer Gleichgültigkeit beiseitegeschoben wurden. Mit dem Abtreten seines kraftvollen Initianten vom politischen Schauplatz rückte das Problem in weite Ferne; auch fehlte es nirgends so sehr wie hier an der nötigen Fachkenntnis, wie sie sich Dubs durch jahrelange Beschäftigung mit diesem weitläufigen Wirtschaftssektor angeeignet hatte. Man darf wohl sagen, daß Dubs der einzige schweizerische Staatsmann war, der über eine wirklich grundlegende und umfassende Kenntnis aller einschlägigen Gewohnheiten und Gebräuche des internationalen Seerechtes verfügte. Das kann wohl nicht zu Unrecht mit als Grund angesehen werden, daß die ehrenvolle Anfrage seitens der amerikanischen Regierung zur Übernahme eines Richterstuhles im Schiedsgericht an ihn gelangte, welches zur friedlichen Lösung des Konfliktes zwischen England und den Vereinigten Staaten von Amerika, der sogenannten Alabamafrage eingesetzt wurde.

Im Frühjahr 1861 bildeten die sogenannten Südstaaten der U. S. A. eine eigene Konföderation unter der Regierung General Jeffersons, was zum offenen Konflikt und Bürgerkrieg mit den restlichen Unionsstaaten führte, der in der Folge unter dem Namen Sezessionskrieg in die Ge-

schichte eingegangen ist. Die britische Regierung proklamierte am 14. Mai 1861 ihre Neutralität und anerkannte zum großen Ärger der Unionsstaaten, die den Sonderbund der Rebellion bezichtigten[188]), beide Gegner als kriegführende Parteien. Diesem Vorgehen schlossen sich auch Frankreich und das übrige Europa an. Da die Nordstaaten über den bedeutenderen Teil des ausgedehnten Schiffsparkes verfügten, erklärten sie sich bei Ausbruch des Krieges bereit, der Pariser Seerechtsdeklaration beizutreten, mußten jedoch von diesem Vorhaben bald absehen, als Jefferson gegen die verhängte Blockade der südstaatlichen Häfen mit Kaperei antwortete[189]). In Ermangelung eigener Schiffe ließen die Konföderierten ihre Kaperfahrzeuge in englischen Häfen bauen, wodurch sich dieses Land der Neutralitätsverletzung schuldig machte. Die bekanntesten Kaperschiffe waren die durch den nachmaligen Prozeß berühmt gewordene „Alabama", die „Florida", die „Fusealorsa", die „Shenandoah" und die „Tallahassee", welch Letztere, um ein Beispiel zu nennen, das durch die Zeitungen aller Welt ging[190]), an einem einzigen Tage fünfundzwanzig reichbeladene Schiffe der Union in den Grund bohrte. Der Schaden, den diese kleine, von England offensichtlich unterstützte Kaperflotte zu leisten imstande war, gab einen Begriff über die Wirkungen dieser, im Jahre 1856 so entschieden bekämpften Waffe des Seekrieges. Die „Hamburger Börsenhalle" erwähnte in einem Bericht, daß die Handelsmarine der Vereinigten Staaten von Nordamerika von einem Tonnengehalt von 5 219 181 Bruttoraumtonnen im Jahre 1861 auf 1 674 516 Bruttoraumtonnen im Jahre 1864 zusammengeschmolzen sei. Damit war Englands einziger, ernsthafter Konkurrent zur See zu einer Bedeutungslosigkeit herabgesunken, aus welcher er sich während des ganzen weiteren 19. Jahrhunderts und bis zum ersten Weltkriege nicht mehr zu erholen vermochte.

Nach dem Sieg über die Konföderationsstaaten verlangte die Unionsregierung von England Schadenersatz, und zwar sowohl für den direkten Schaden, den die von England unterstützten Kaperschiffe der amerikanischen Handelsmarine zugefügt hatten, wie auch für die dadurch indirekt entstandenen kommerziellen Verluste und lenkte dadurch die Aufmerksamkeit der ganzen Welt auf das Seekriegsrecht. Der Vorwurf des Neutralitätsbruches war insofern berechtigt, als England mit Gesetz vom 3. Juli 1811 (Foreign Enlistment Act) die Ausrüstung und Bewaffnung von Kriegsschiffen auf englischem Boden verboten hatte, sofern diese für eine fremde, kriegführende Macht zu Feindseligkeiten gegen eine andere, mit England im Frieden lebende Nation, bestimmt waren. Gegen diese Bestimmung war hier, wie der amerikanische Ankläger nachweisen konnte, verstoßen worden. Es kam daher zu einem langjährigen, nach dem berühmtesten dieser Kaperschiffe, der „Alabama" benannten Rechts-

streit zwischen Nordamerika und England, über dessen Erledigung sich die Parteien endlich im Washingtoner Vertrage vom 8. Mai 1871 einigen konnten. Die Beurteilung der Streitfrage wurde hierauf einem fünfgliedrigen Schiedsgericht übergeben, das sich aus einem Engländer, einem Amerikaner, einem Schweizer, einem Italiener und einem Brasilianer zusammensetzte. In ihrer Rechtssprechung waren die Richter an die vorgängig der Einberufung des Gerichtes gefaßten „Washingtoner Regeln" gebunden.

Der schweizerische Bundespräsident Challet-Venel, dem die Ernennung des schweizerischen Mitgliedes dieses internationalen Schiedsgerichtshofes oblag, wandte sich selbstverständlich sofort an Dubs, der dank seines bisherigen Interesses an der Seeschiffahrt am ehesten prädestiniert schien, diese Aufgabe zu übernehmen, wozu er auch schon auf offiziösem Wege in ehrenvoller Weise seitens der amerikanischen Regierung ermuntert worden war[191]). Doch Dubs war Staatsmann genug, sich nicht aufs Glatteis der einseitigen Stellungnahme zu begeben und schlug seinerseits Minister Kern, den schweizerischen Gesandten in Paris vor. Die Wahl fiel schließlich auf den ehemaligen Bundesrat Jakob Stämpfli, der sich seinerseits ebenfalls mit den Problemen der schweizerischen Hafen- und Flaggenfrage beschäftigt hatte. Es gelang diesem in der Folge denn auch, die Verhandlungen des Gerichtshofes in Genf in hervorragender, von beiden Parteien anerkannter Weise zu leiten und zum Schiedsspruche vom 14. September 1872 zu führen. In diesem Urteil wurde England bekanntlich zu einer Schadenersatzleistung von 15½ Millionen Dollars verurteilt.

Zur Vervollständigung der Schilderung jener Fälle, die die Schweiz vom Auslande her mit Fragen der Seeschiffahrt in Berührung brachten, darf jene kleine Episode nicht vergessen werden, die durch den Deutsch-Französischen Krieg bekannt wurde und ein Streiflicht auf die Substitutionsmöglichkeiten warf, die nach dem Fallenlassen der Diskussion um eine schweizerische Flagge herangezogen wurden.

Die Handelsgesellschaft der Basler Mission hatte ein eigenes Schiff, die „Palme" besessen, das in Ermangelung der Schweizerflagge schon seit langem unter hannoveranischer Flagge fuhr. Während des Deutsch-Französischen Krieges wurde das Schiff durch die französische Kriegsmarine infolge seiner, nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten deutschen Nationalität aufgebracht und als gute Prise erklärt. Die Basler Mission gelangte nun durch Vermittlung der Staatskanzlei des Kantons Baselstadt mit der Bitte an den Bundesrat, er möge ihr den Nachweis ausstellen, daß es ihr als rein schweizerischer Gesellschaft nicht möglich gewesen sei,

die schweizerische Flagge zu führen, da die schweizerische Eidgenossenschaft keine solche besitze[192]). Bundespräsident Welti gab diesem Ersuchen am 10. Februar 1872 statt, so daß die Basler Mission auf dem Appellationswege an den Conseil d'Etat gelangen konnte, welcher den Prisenhof in Bordeaux veranlaßte, das Schiff herauszugeben. Dieses Vorgehen, das völlig neue Wege in der Auslegung des Prisenrechtes gewiesen hätte, muß jedoch als Ausnahmefall zugunsten der Schweiz betrachtet werden, der sich nicht mehr wiederholte[193]).

Der Vorgang ist in diesem Zusammenhang weniger durch die recht interessante Art der Rechtsauffassung, welche bei der Erledigung dieses Falles in Erscheinung trat, zu beachten, als durch die Tatsache, daß der bundesrätliche Entscheid vom 10. Februar 1872 die Flaggenfrage amtlicherseits ad acta legte. Ein endgültig abschließender, negativer Beschluß folgte nicht, so daß es weiteren Interessenten freigestellt blieb, sich fernerhin auf den dilatorischen Beschluß der Bundesversammlung vom 17. Dezember 1864 zu berufen, die dem Bundesrate immer noch die Möglichkeit offenließ, neue Anträge betreffend Führung einer schweizerischen Flagge zu stellen.

5. Der „Fall Messing"

Anlaß zu erneuter Prüfung des gesamten Fragenkomplexes um eine schweizerische Seeschiffahrt gab das Gesuch des deutschen Kapitäns Karl Messing[194]), der lange Jahre im Seetransportgeschäft tätig gewesen war und sich in den praktischen Fragen der Seeschiffahrt gründlich auskannte. Seine Vorschläge, die er dem Bundesrate in zwei ausführlichen Eingaben unterbreitete, bestanden kurz umrissen in folgenden Plänen[195]):

Durch den Streik der Matrosen und Heizer in den englischen Häfen im Jahre 1889 drohte die gesamte, unter englischer Flagge fahrende Handelsschiffahrt lahmgelegt zu werden und die Möglichkeit, auf Kosten der englischen Handelsmarine außerordentliche Gewinne zu machen, wuchs für alle anderen Flaggen. Manche britische Gesellschaft versuchte damals ihren Reedereibetrieb durch Flaggenwechsel ihrer Schiffe weiterhin aufrechtzuerhalten. Ob auch die beiden Schnelldampfer, die Messing durch die besondere Lage in England billig zu erwerben gedachte, nur vorübergehend ihre Flaggen zu vertauschen gehabt hätten, läßt sich aus den vorhandenen Dokumenten nicht feststellen. Jedenfalls versuchte Messing in seinem ersten Gesuche zugunsten eines solchen Kaufprojektes den Bundesrat von der Vorteilhaftigkeit des Gebrauches der schweizerischen Flagge zu überzeugen, indem er zugleich der Meinung Ausdruck gab, daß der schweizerische Handelsstand zweifellos diese Anregung „ebenso sympathisch begrüßen werde, wie er schon im Jahre

1864 den damaligen Antrag des Bundesrates willkommen geheißen habe". Auch seine übrigen Argumente entbehrten der Originalität. Er stützte sich vor allem auf die, während seiner langjährigen Tätigkeit zur See gemachte Feststellung, daß sich bereits eine große Zahl von Schweizern in den Handelsmarinen aller Länder befinde, „manchmal in höheren, häufiger noch in niederen Stellungen", was er als Beweis ansah, daß es dem Schweizer weder an Lust noch Geschick zum Seemannsberufe fehle. Dieser Erwerbszweig könne jedoch erst nach Einführung der schweizerischen Flagge voll ausgenutzt werden und zudem würde dadurch dem schweizerischen Kapital, das sich bereits in aller Welt befände, eine weitere Anlagemöglichkeit eröffnet. Daß die englischen Verkäufer geneigt waren, selber einen Teil der Kaufsumme auf den Schiffen stehen zu lassen, kann ebensosehr als Entgegenkommen gewertet werden, wie es zur Vermutung berechtigt, daß es sich hier um einen ähnlichen Fall handelte, wie er seinerzeit durch bremische Kaufleute angeregt worden war.

Der Vorschlag Messings ging darauf hinaus, daß die durch sein Aktionskomitee betriebenen Schiffe eine Art verlängerte Eisenbahn darstellen sollten, die die Opfer, welche die Schweiz für ihre Alpenbahnen gebracht habe, erst rechtfertigen würden. Er sah ihnen besonders aus den Nordseehäfen vermehrte Transportgüter zukommen, da er die zukünftige Schweizerflotte vorerst auf der Nordatlantikroute einzusetzen beabsichtigte. Der Pariser Seerechtsdeklaration maß Messing, und mit Recht muß man heute sagen, in einem kommenden Seekrieg keine große Bedeutung bei und glaubte den schweizerischen Exporthandel nur gesichert, wenn die Schweiz unter eigener Flagge transportieren könne. Abgesehen von seiner Ansicht des unbestreitbaren Rechtes der Schweiz zur Flaggenführung beschäftigte er sich nicht weiter mit juristischen Fragen. Die Nichtbenützung des Flaggenrechtes sei jedoch ein Hemmnis, das der Bundesrat den Schweizerbürgern in den Weg lege und das unbedingt beseitigt werden müsse.

Kapitän Messing, der seine Petition in Bern persönlich überreichte und dort auch Besprechungen mit zuständigen Persönlichkeiten führte, wurde auch auf die hauptsächlichste Klippe, dem Fehlen eines eigenen schweizerischen Meerhafens aufmerksam gemacht. Um diesem Einwand entgegenzutreten, verfaßte er ein zweites Gesuch, das im Zusammenhang mit der aufgeworfenen Flaggenfrage auf die „günstige Gelegenheit" hinwies, die sich in Norddeutschland durch die Möglichkeit der Konstruktion eines eigenen Hafens ergäbe. Das Großherzogtum Oldenburg machte in jenen Jahren Anstrengungen, seinen kleinen Fischerhafen Nordenham zu einem eigentlichen Meerhafen mit entsprechender Reede auszubauen. Eine englische Gesellschaft, die sich anerboten hatte, das beabsichtigte

Projekt, das einen Kostenaufwand von rund fünf Millionen Mark vorsah, auszuführen, mußte infolge Kapitalmangels von ihrem Vorhaben zurücktreten. Oldenburg verlangte eine Kautionsleistung von 500 000 Mark, mit welcher die Verpflichtung verbunden war, daß die Hafenbauten innerhalb von drei Jahren beendigt sein müßten. Die Frage, wer den Ausbau dieses Hafens übernehmen solle, blieb weiterhin offen und gab Messing Anlaß zu seinen Ausführungen vom 18. August 1889. Wenn die Schweizerische Eidgenossenschaft den Bau dieses Hafens übernehmen würde, ließen die in Deutschland bestehenden Reichs- und Landesgesetze immer noch ausreichenden Spielraum, um der Schweiz an der Küste dieses befreundeten Staates ein Heimat- und Niederlassungsrecht für ihre Flagge einzuräumen, was nach seiner Ansicht ohne weiteres die nötige Anerkennung der Flagge zur Folge gehabt hätte. Die Finanzierung dieses bedeutenden Unternehmens wäre Aufgabe des Staates gewesen, doch war Messing überzeugt, daß es ihm auch möglich sein würde, genügend Privatkapital zusammenzubringen.

Um die beiden Gesuche, und vor allem die angeführte Behauptung über das Interesse des schweizerischen Handelsstandes wirksam zu unterstützen, veranlaßte er sechs große, schweizerische Versicherungsgesellschaften zu einer gemeinsamen Aktion. Die Gesellschaften „Neuer Schweizerischer Lloyd", „Schweiz" (Transportversicherungsgesellschaft), „Eidgenössische" (Transportversicherungen), „Helvetia" (Allgemeine Versicherungsgesellschaft), „Neuchâteloise" und die „Basler Transportversicherungs-Gesellschaft" erklärten auf Wunsch Messings am 25. Oktober 1889, daß eine Einführung der Schweizerflagge auf dem Meere ihre Interessen erheblich fördern würde.

Der damalige Verwalter des politischen Departementes, dem die Erledigung der von Messing aufgeworfenen Hafen- und Flaggenfrage zugewiesen worden war, befaßte sich in einem ausführlichen Bericht an die übrigen Bundesräte sowohl mit den bisherigen, historisch gewordenen Maßnahmen, wie auch mit der, im damaligen Zeitpunkte bestehenden schweizerischen und internationalen Rechtslage[196]). Die Einstellung, mit welcher er an die von Messing aufgeworfenen Probleme herantrat, war von vorneherein ablehnend, indem sich Numa Droz, der bundesrätliche Referent, in seinem Mémoire über die Flaggenfrage ausschließlich mit den Nachteilen auseinandersetzte, die eine derartige schweizerische Institution hervorzurufen imstande sein werde. Seine ausführliche, mit oft nicht sehr glücklich gewählten Argumenten versehene Stellungnahme, erklärte er selbst mit den Worten: „il serait bon, que cette question, qui n'a que trop occupée les autorités fédérales, fut liquidée une fois d'une manière définitive." Es war ihm weniger darum zu tun, auf das Gesuch

Messings einzutreten, der als deutscher Staatsangehöriger gar nie das Recht hätte erhalten können, auf seinen Schiffen die Schweizerflagge zu hissen, als daß er die immer noch offenstehende Frage endgültig abzuklären gedachte.

Die sehr knapp gehaltene geschichtliche Übersicht anerkannte vorerst einmal die Dubs'sche Botschaft vom 25. November 1864 als die hervorstechendste Leistung in der bisherigen Behandlung der Materie. „Le Message de Monsieur Dubs était donc de tous points favorable à l'autorisation." Ohne sich in irgendeiner Weise auf eine kritische Auseinandersetzung mit den im Jahre 1865 vom Auslande vertretenen Ansichten einzulassen, beschränkte sich Droz auf die Wiedergabe der detaillierten Rapporte der schweizerischen Konsuln Koch, Rotterdam; Wanner, Le Havre und De Luze, New York, die er sehr richtig als die bedeutendsten erkannte. Den Abschluß seiner durch die Art der Betrachtung notwendig zu negativem Abschluß führenden geschichtlichen Betrachtung bildete der Hinweis auf die mehr als zwanzig Jahre alten Ausführungen des schweizerischen Gesandten Kern in Paris, sowie den Mißerfolg der Handelsvertragsverhandlungen mit Italien hinsichtlich des ehemals geplanten Schiffahrtsabkommens der Schweiz in Italien.

Das eigentliche Gewicht seiner Ausführungen legte Droz auf die Behandlung des Messing'schen Flaggengesuches, ohne überhaupt auf den Vorschlag einer finanziellen Beteiligung an einem ausländischen Hafen einzutreten. Er behandelte die Frage einer schweizerischen Flagge nach zwei Gesichtspunkten, indem er die bestehenden Schwierigkeiten nach solchen intern-schweizerischer und solchen internationaler Art unterteilte. Was die ersteren betraf, so hatte nach seiner Ansicht vorgängig jeder Diskussion die Regelung der gesetzlichen Grundlagen zu erfolgen, da nach völkerrechtlicher Auffassung ohne eine solche Kodifikation von einer nationalen Flagge nicht die Rede sein könne. Die Aufnahme dieser Arbeit bedinge jedoch eine Revision der Bundesverfassung, da die bestehende Verfassung keinerlei Handhabe zum Einbau der unumgänglich notwendigen Gesetze und Reglemente für die Schiffahrt auf dem Meere biete. Als absolut unerläßlich betrachtete er unter anderem ein Seehandelsrecht, ein Seeversicherungsgesetz sowie zivil- und strafrechtliche Bestimmungen; eine durchaus falsche Auffassung, wie spätere Völkerrechtslehrer, die sich mit dieser Materie beschäftigten, nachwiesen[197]). Derart langwierige legislatorische Maßnahmen hätten, abgesehen von ihrer wirklichen Berechtigung, soviel Zeit in Anspruch genommen, daß der von Messing gewünschten Behandlung in der Wintersession der eidgenössischen Räte unmöglich entsprochen werden konnte. Damit mußte jedoch auch das

Argument vorteilhafter Ausnutzung der englischen Situation, welche von Droz durchaus anerkannt wurde, dahinfallen.

Bei der Aufzählung der Schwierigkeiten inernationaler Art zog Numa Droz weitgehend die vorhandenen Unterlagen aus den Jahren 1864/65 heran. Die Frage nach der Berechtigung der Schweiz zur freien Benutzung des Meeres mit eigenen Schiffen unter nationaler Flagge beantworte Droz eindeutig bejahend. Er zweifelte jedoch an der praktischen Durchführungsmöglichkeit, da ein Binnenstaat niemals und zu keiner Zeit bisher eine eigene Flotte besessen habe. „Kein Wasser, keine Schiffe", war die bestehende Auffassung[198]) und sowohl die Benützung fremden Territoriums zur Einrichtung des unumgänglich notwendigen Registerhafens für die eigene Flotte, wie auch die, schon im Jahre 1865 verlangte Kontrolle fremder Staaten bei der Ausarbeitung einer schweizerischen Gesetzgebung [199]), hätte ein für die Schweiz unerträgliches Abhängigkeitsverhältnis geschaffen. Schließlich verwies er auf die Schwierigkeiten, die aus den besonderen geographischen Verhältnissen der Schweiz hinsichtlich des Abschlusses von Meistbegünstigungsverträgen entstehen würden. Das Land würde vor die Alternative gestellt, an die Großmut der Nationen zu appellieren oder Konzessionen auf anderen Gebieten zuzugestehen, die für die volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz besser anderweitig verwertet werden könnten. Solange die Schweiz nicht in jeder Beziehung rechtmäßige Besitzerin eines eigenen Seehafens sei, könne auf die Frage nicht eingetreten werden. „La Suisse ne peut songer à avoir une marine aussi longtemps, qu'elle sera sans ports de mer."

Auf Grund dieser Überlegungen stellte Droz in der Bundesratssitzung vom 12. November 1889 den Antrag, „de réfuser à Monsieur Messing l'autorisation qu'il sollicite d'arborer sur mer le pavillon fédéral". Noch in der gleichen Sitzung wurde diese Formulierung zum Beschluß erhoben und Messing im Sinne dieses Mémoires verständigt[200]). Mit gleicher Post wurde auch die Anfrage des Schaffhauser Regierungsrates und Vorstehers des dortigen Verkehrswesens, der seinerzeit von einem Bankinstitut in dieser Frage angegangen worden war, erledigt, indem man ihm eine Kopie der Antwort an Messing zustellte[201]).

Zur Kenntnis aller weiteren, etwaigen Interessenten der schweizerischen Flagge, wurde der Brief in seinen wichtigsten Teilen mehrmals im Bundesblatte veröffentlicht[202]). Außerdem wurde der Fall in die wiederauferstandene Sammlung wichtigster bundesrechtlicher Entscheide aufgenommen[203]).

Vergleicht man die Ausführungen von Numa Droz zur Flaggenfrage mit denjenigen von Dubs, so ist den letzteren entschieden der Vorzug zu geben. Obwohl Dubs vorgeworfen werden konnte, daß er die juristische

Methode, Analogieschlüsse zu ziehen, um Absurdes plausibel zu machen, wenn es sich für die Sache als notwendig erweise, angewendet habe, war die Art seiner Betrachtungsweise doch von einer kaum zu überbietenden Reichhaltigkeit der Aspekte; die von einer gründlichen Beschäftigung mit der gesamten Materie zeugte. Die zweiteilige Gliederung bei Droz beschränkte sich hingegen rein auf die Darstellung juristischer Schwierigkeiten, die ihm als ehemaligem Lehrer und Redaktor nicht in jeder Hinsicht einwandfrei geläufig waren, was sich bei verschiedenen seiner Einwände deutlich zeigte. Das Vorhandensein des entschieden zeitlose Gültigkeit besitzenden Gutachtens des schweizerischen Konsuls Koch in Rotterdam, das schon vor fünfundzwanzig Jahren in sachlich objektiver hervorragender Weise die politischen und wirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer binnenstaatlichen Handelsflotte dargelegt hatte, durfte für Numo Droz kein Grund sein, sich von der Behandlung aller dieser Fragen zu distanzieren. Inzwischen war ein Vierteljahrhundert der reichsten Wandlungen in Wirtschaft und Technik verflossen, das, unterstützt durch die umwälzenden politischen Ereignisse, nicht ohne Einfluß auf die Gesinnung der europäischen Völker bleiben konnte, so daß die schweizerische Flaggenfrage in vielem anders beurteilt worden wäre, als dies im Jahre 1865 der Fall war. Damit soll hier keineswegs eine Prognose über das Resultat gefaßt werden, welches einer Wiederaufnahme der schweizerischen Flaggenfrage beschieden gewesen wäre. Die intensive Diskussion, in welcher sich die Völkerrechtslehrer jener Zeit besonders hinsichtlich dieses Themas ergingen, darf jedoch als ungefährer Maßstab und Haltepunkt zu Rate gezogen werden. Die Pariser Politik, die fünfundzwanzig Jahre vorher noch tonangebend in Europa gewesen war, hatte inzwischen durch die Niederlage Frankreichs im deutsch-französischen Kriege und durch den Zusammenbruch des zweiten Kaiserreiches entscheidende Einbußen erlitten, wovon das aufblühende und entwicklungsfähige deutsche Kaiserreich zu profitieren hoffte. Mit offensichtlichem Erfolg bemühte sich Deutschland um die Übernahme des ehemaligen französischen Einflusses in Europa. Das Deutsche Reich, das sich schon im Jahre 1871 als Schutzmacht für die Interessen der Schweiz überall dort anerboten hatte, wo die Schweiz keine eigenen diplomatischen oder konsularischen Vertretungen besaß[205]) und das anläßlich eines späteren Gesuches seine Bereitschaft erklärte, die schweizerischen Schiffe in Ermangelung einer eigenen Flagge unter der Seinigen fahren zu lassen[206], hätte einer Erledigung dieser Frage voraussichtlich weniger Schwierigkeiten in den Weg gestellt, als dies im Jahre 1865 durch Frankreich der Fall gewesen war. Diese, durch den Freihandel weitgehend bestärkte Tatsachenvermutung hätte Droz bekannt sein müssen, da es Messing ge-

lungen war, nicht nur schweizerische Zeitungen, sondern auch den gesamten deutschen Blätterwald auf seine Pläne aufmerksam zu machen, deren Spalten weitgehende Schlüsse über die voraussichtliche Einstellung Deutschlands zur schweizerischen Flaggenfrage zu ziehen erlaubt hätten. So behauptete z. B. die „Neue Zürcher Zeitung", daß das Projekt im Jahre 1864 an der Spießbürgerlichkeit des Nationalrates gescheitert sei[207]), woran die „Hessische Morgen Zeitung"[208]) die Hoffnung schloß, daß die Frage diesmal hoffentlich nicht wieder im Schoße des Nationalrates begraben bleiben möge. In ernsthaften Ausführungen setzten sich sowohl die „Kölnische Zeitung"[209]), die „Neue Preußische Zeitung"[210]) wie auch die „Frankfurter Zeitung"[211]) mit den weitreichenden Problemen einer schweizerischen Flagge und Handelsmarine auseinander, der sie keineswegs jede Existenzberechtigung versagten. Besonders die deutschsprachige „New Yorker Staats Zeitung"[212]) anerkannte in einem ausführlichen Artikel im Hinblick auf den bedeutenden Anteil der Schweiz am internationalen Handel die schweizerischen Ansprüche auf eine eigene Flotte, die besonders durch die andauernden Kriegsbefürchtungen gerechtfertigt würde. Daß diese Einführung der Schweizerflagge jedoch nicht erst während eines kommenden Krieges geschehen dürfe, habe der bekannte Fall des Konsuls Kuhn in Galveston bewiesen, der ad hoc zwei Schiffe unter Schweizerflagge auslaufen ließ, die dann rechtmäßig aufgebracht wurden. „Es ist zudem noch zu berücksichtigen, daß eine neutrale Schweizerflagge während eines allgemeinen europäischen Krieges sehr viel von dem Handel und den Transporten an sich ziehen könnte, die den kriegführenden Völkern entzogen werden müßten. Demzufolge lohnt es nicht bloß den Anstrengungen schweizerischer Großhändler für ‚Errichtung einer schweizerischen Handelsmarine', sondern muß auch den eventuell kriegführenden Nationen selbst nur willkommen sein, wenn allenfalls ihr überseeischer Bedarf durch die Flagge eines Staates geschützt werden würde, an dessen Neutralität kaum zu zweifeln ist." Auch an Spott sollte es nicht fehlen und besonders gern wurden Vergleiche mit Offenbachs „Schweizer Admiral" gezogen, doch war dies selten wirklich ernsthaft gemeint. Weitaus die meisten ausländischen Blätter beschränkten sich auf die kommentarlose Wiedergabe der in der „Neuen Zürcher Zeitung" vertretenen Ansichten[213]).

Als besonders wichtige Frage, auf die weniger Numa Droz, als die sich mit dem schweizerischen Flaggenproblem beschäftigenden Zeitungen eingingen, erschien das Problem der Verteidigungsmöglichkeit des auf dem Meere schwimmenden schweizerischen Hoheitsgebietes, wie dies ein Schiff unter schweizerischer Flagge darstellt. So wie sich die Schweiz davor hüten müsse, ihre prinzipielle und anerkannte Neutralität bloß auf

Protektion und Garantie fremder Mächte aufzubauen, so müsse es ihr als seefahrendem Staat auch möglich sein, die Neutralität ihrer Flagge selbst zu verteidigen und jede Verletzung zu rächen. Die Ansichten gingen sogar so weit, zu folgern, daß sich die Schweiz „entweder jede Beschimpfung wehrlos gefallen lassen müsse, oder was nicht minder bedenklich und mit der absoluten Neutralität schwer vereinbar wäre, ihre Flagge unter die Protektion einer der Kriegsparteien oder einer neutralen Macht stellen müßte. Im ersteren Falle würde sie wieder in die unvollständige Neutralität zurücksinken, im letzteren sich der Lage der unselbständigen Garantiestaaten unter fremder Protektion nähern"[214]).

Daß das Flaggengesuch des deutschen Staatsangehörigen Karl Messing abgelehnt wurde, erscheint völlig berechtigt. So lange Messing nicht den Nachweis zu leisten imstande war, daß es sich bei seiner Unternehmung nicht im strengsten Sinne um eine Schweizerfirma handle, wie das schon von Koch verlangt worden war, durfte seiner Forderung nicht stattgegeben werden. Eine schweizerische Flagge, die nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten besehen, nicht einen einwandfreien nationalen Charakter nachzuweisen vermochte, d. h. sowohl Besitz wie Betriebsleitung der ihr unterstellten Schiffe in schweizerischen Händen, durfte auch keinen Anspruch zur Berufung auf völkerrechtliche Grundsätze geltend machen. Es geht aber, sowohl aus den Eingaben Messings, wie aus den Bemerkungen Droz' mit Sicherheit hervor, daß Messing die Absicht hatte, selbst in die Geschäftsleitung einzutreten und auf den Schiffen englisches Kapital stehen zu lassen; wenn nicht gar ein Fiktivkauf mit Rückkaufsklausel für die Dauer der englischen Streiklage vorgesehen war. Der Hafen hätte in diesem Falle lediglich Mittel zum Zweck bedeutet, wobei ein finanzieller Erfolg äußerst fraglich war, da Nordenham bis auf den heutigen Tag ein unbedeutender Fischereihafen geblieben ist. Das Schicksal der Schweizerflotte wäre überdies eng mit demjenigen Deutschlands verknüpft worden. Solange die Praxis des sogenannten „trockenen Registerhafens"[215]) noch nicht üblich geworden war und der Rhein als Schiffahrtsstraße nicht bis zur Schweizergrenze benützt werden konnte, blieb der mangelnde Hafen auch weiterhin das unüberwindliche Hindernis, an welchem die weiteren Forderungen nach schweizerischer Flaggenführung scheiterten.

Betrachtet man den, von Numa Droz getroffenen Entscheid, der dem Verfasser durch seine Argumentierungen wenig Ehre machte, nicht nur in seinem durchaus nützlichen Effekt als Ablehnung der dubiosen Eingabe Messings, sondern im Gesamtrahmen der prinzipiellen Behandlung der schweizerischen Flaggenfrage, um deren Liquidation es Droz zu tun war[216], so muß der durch ihn formulierte und vertretene Standpunkt, der keine

Möglichkeit offenließ, als äußerst hart empfunden werden. Natürlich hätte man in der Schweiz nie daran denken können, eigene Seehäfen zu erwerben, welche die Funktionen der fehlenden Registerhäfen übernommen hätten. Die daraus resultierende ständige Gefahr, im Falle eines Krieges vom Hafen abgeschnitten zu werden, hätte die Vorteile, die dieser in Friedenszeiten bot, nicht aufgewogen. Zudem wäre ein solcher Hafen gar nicht unbedingt notwendig gewesen, wie die spätere Entwicklung zeigen wird.

6. Schweizer Reeder unter fremder Flagge

Wenn auch die Mehrzahl aller Gesuchsteller, die sich um die Zubilligung der schweizerischen Flagge durch den schweizerischen Bundesrat bemühte, darauf hinwies, daß es dem Schweizer als solchem in fremden Ländern durch die bestehenden nationalen Vorbehalte nicht möglich sei, am Reedereigeschäft teilzunehmen, so darf daraus nicht der Schluß gezogen werden, daß nicht Mittel und Wege gefunden werden könnten, um sich im Auslande als Reeder zu betätigen. In manchem Lande erlaubte die Gesetzgebung dem Ausländer eine gewisse Beteiligung am nationalen Reedereigeschäft, andernorts war es wieder möglich, nach einer gewissen Niederlassungsfrist auch als Ausländer Schiffseigner zu werden. In Fällen strengerer Bestimmungen mußte eben ein Strohmann vorgeschoben werden. Die weitaus üblichste Art zur Begründung eines eigenen Reedereiunternehmens war die Naturalisation des Interessenten in seinem Gastlande. Der Auslandschweizer wurde einfach Doppelbürger, ein Vorgang, der nach der Gesetzgebung vieler Staaten noch dadurch gefördert wurde, daß die Geburt innerhalb eines nationalen Hoheitsgebietes automatisch auch die Staatszugehörigkeit verlieh. Ob der Auslandschweizer dann seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit beibehalten wollte, indem er sich in eine Konsularmatrikel einschrieb und für seine Kinder weiterhin das schweizerische Bürgerrecht geltend machte, blieb ihm selbst überlassen. Aus solchen Gründen traf und trifft man auch heute noch manchen Schweizer oder ehemaligen Schweizer, der in der nationalen Schiffahrt einer fremden Nation eine führende Stellung bekleidet. Änderten sich dann einmal die Verhältnisse des Gastlandes infolge außerordentlicher Ereignisse, wie Krieg, Streik oder sonstige, die nationale Schiffahrt nachteilig berührende Umstände, so erinnerte sich der seefahrende Auslandschweizer gerne seiner alten Heimat, indem er die ihm erwachsenden Unannehmlichkeiten dadurch zu umgehen trachtete, daß er seine Schiffe unter Schweizerflagge zu stellen versuchte. Das heißt nun allerdings nicht, daß jeder Fall eines Flaggengesuches auf solche Ursachen zurückgeführt werden könne. Sehr oft waren es auch

wirklich dringende Bedürfnisse, die nach einer schweizerischen Flagge verlangten, da der schweizerische Gesuchsteller gegenüber den Staatsangehörigen anderer seefahrender Nationen sonst offensichtlich benachteiligt war. In beiden Fällen mußten indessen die Gesuche als Ausdruck von in Bedrängnis geratenen Schweizerbürgern betrachtet werden, welche die Unterstützung und den Schutz der heimatlichen Instanzen anzurufen berechtigt waren. Es lag dann an diesen zu entscheiden, ob sich eine schweizerische Flagge rechtfertige. Wie die Entwicklung jedoch zeigen wird, lehnte der Bundesrat in konstanter Praxis alle Gesuche um Führung der Schweizerflagge auf Seeschiffen ab.

Als anläßlich des Krieges um die Atacamaküste, der in den Jahren 1879—1880 von Bolivien und Peru gegen Chile geführt wurde, der schweizerische Farmer und Pächter der chilenischen Insel Juan Fernandez, von Rodt, mit allen anderen Ausländern unter die strengen Bestimmungen fiel, die von den südamerikanischen Staaten betreffs Verleihung von Schiffspatenten an fremde Staatsangehörige erlassen worden waren, wurde seine Existenz ernsthaft bedroht. Von Rodt hatte seit zwei Jahren auf dieser Insel eine ausgedehnte Viehzucht eingerichtet und besaß als einzige Verbindung mit dem Festlande einen kleinen Dampfer, der sowohl die Vieh- wie auch die übrigen lebensnotwendigen Transporte besorgte. Durch die restringierenden neuen Vorschriften lief er nun Gefahr, seinen gesamten Handel lahmgelegt zu sehen. Außerdem mußte er befürchten, daß die Gegner Chiles sein Schiff mit der chilenischen Flagge dem übrigen Teile der chilenischen Handelsmarine gleichstellen würden. Diese war jedoch durch die peruanische Kriegsflotte größtenteils aufgebracht oder versenkt worden. So richtete er denn unter dem 7. Oktober 1879 an den schweizerischen Konsul in Valparaiso ein Gesuch um Zubilligung der schweizerischen Flagge für sein Schiff. Konsul Zürcher in Valparaiso wies das Gesuch von Rodt's, wie auch eines zweiten Schweizers, der die heimatliche Flagge für sein Schiff begehrte, unter Vorbehalt des Resultates einer Rückfrage in Bern ab. Bundespräsident Hammer bestätigte indessen sein Vorgehen mit den Worten „que le Conseil Fédéral approuve la réponse qu'il à faire savoir à ce dernier, et le cas échéant à ceux qui lui feraient la même demande, que l'emploi du pavillon fédéral n'est pas admis pour la navigation maritime"[217]). Die baldige Wendung des Seekrieges zugunsten Chiles hätte überdies jede weitere Verwendung des Bundesrates für von Rodt überflüssig gemacht[218]).

Der Entscheid auf das von Rodt'sche Gesuch diente gleichzeitig zur Erledigung eines weiteren Flaggengesuches, das ein gebürtiger Tessiner und Schiffsreeder in Livorno, Pietro Tassi, beim schweizerischen Konsulat seines Domizils einreichte[219]. Tassi war Handelsreeder, d. h. er besorgte

selber den Einkauf und Verkauf der, durch seine zwei Dampfschiffe und einen Segler im Gebiete des Schwarzen Meeres eingehandelten Güter[220]). Die Gründe, die ihn bewegten, seine Schiffe unter schweizerische Flagge zu stellen, sind unbekannt.

Die Anfrage wurde analog und unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Fall von Rodt erledigt. Der Bundesrat beschränkte sich nicht nur auf die Ablehnung der Eingabe, sondern machte Tassi darauf aufmerksam, daß der Gebrauch der eidgenössischen Flagge durch die Schweiz verboten sei, so daß er in Gefahr laufe, sollte er die Schweizerflagge gleichwohl für seine Schiffe verwenden, daß seine Schiffe bei der Einfahrt in irgend einen beliebigen Hafen samt ihrer Ladung sequestriert würden. Tassi betrieb auf diesem Entscheid hin seine Reederei weiterhin unter italienischer Flagge. Der Fall ist insofern von Interesse, als Tassi, der bereits langjähriger Reeder war, die Vor- und Nachteile wohl kennen mußte, die ihm ein solcher Flaggenwechsel eingebracht hätte. Daß er sich dennoch für den Gebrauch der Schweizerflagge entschied, läßt immerhin der Vermutung Raum, daß er deren Vorteile höher schätzte, als dies neun Jahre später durch Numa Droz im Falle Messing geschah.

Bis zu der bereits besprochenen „definitiven Erledigung" der Flaggeangelegenheit durch Numa Droz war es still um die Frage nach einer schweizerischen Seeflagge. Da Messing Deutscher war und sein Fall einer Sonderregelung bedurfte, rechtfertigt sich die erfolgte spezielle Behandlung in der chronologischen Reihe der bekanntgewordenen Gesuche um eine schweizerische Flagge. Der Vollständigkeit halber sei jedoch nochmals kurz auf das, durch den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen bekanntgewordene Gesuch hingewiesen, das von einem dortigen Bankhaus im Auftrag ihres Klienten eingereicht worden war. Wie aus den Angaben hervorgeht, handelte es sich dabei um ein, in der transatlantischen Fahrt beschäftigtes Schiff, welches ausschließlich in schweizerischem Eigentum stand.

Trotz des zu wiederholten Malen im Bundesblatte veröffentlichten Entscheides, den Droz dem deutschen Kapitän Messing hatte zukommen lassen, war diese Angelegenheit keineswegs endgültig liquidiert. Die immer neu auftauchenden Argumente in den Gesuchen, die den Bundesrat erreichten, zeigen wohl am deutlichsten die Vielfältigkeit der Möglichkeiten auf diesem weitläufigen Gebiet der Verkehrswirtschaft. Kaum ein Jahr war seit dem ablehnenden Entscheid des Bundesrates in Sachen „Messing" vergangen, als bereits wieder ein ausführliches und in seiner Originalität bemerkenswertes Schreiben in Bern einlief, das sich ohne selbst nach der Flagge zu verlangen, ausführlich mit dem Problem der schweizerischen Seeherrschaft auseinandersetzte[222]).

Das von den vier schweizerischen Firmen „Reise- und Transportagentur Rommel & Co., Basel", „Bolliger-Fisler, Zürich", „Verband schweizerischer Metzgermeister" und „Holz- und Kohlenhandlung A. Rellstab & Sohn, Zürich" verfaßte, und zu Händen der Bundesversammlung in großer Aufmachung gedruckt vorgelegte Gutachten stützte sich sowohl auf die Botschaft Dubs', wie auch auf die sonstigen, bis dahin erfolgten Bestrebungen. Es wurde versucht, die hauptsächlichsten Punkte, an welchen die Flaggenfrage bisher gescheitert war, insoweit abzuklären, daß ein praktisches Eintreten ermöglicht würde. Von den drei Punkten, aus welchen sich die Abhandlung zusammensetzte, enthielt der erste gleich eine Auseinandersetzung mit dem schwerwiegendsten Bedenken; der Unmöglichkeit, der schweizerischen Flagge gegen Mißachtung und Verletzung den nötigen Schutz angedeihen zu lassen, sowie deren Mißbrauch zu verhindern oder strafrechtlich zu verfolgen. Sehr zu Unrecht wurde vergleichsweise auf die Tausende von Schweizerbürgern hingewiesen, die auch im Auslande lebten, ohne daß die Schweiz ihre Ehre militärisch zu beschützen habe. „Wenn man sagt, daß die Schweiz auf die Führung der nationalen Flagge auf dem Meere verzichten soll, weil dieselbe vor allfälliger Mißachtung nicht ausreichend geschützt werden könnte so ist das gerade so, wie wenn die Schweizer im Auslande nicht als Schweizer auftreten dürften, weil ihr Vaterland sie nicht genügend zu schützen vermag." Die Verfasser der Eingabe waren sich darin einig, daß die Schweiz ohne weiteres dem Beispiel vieler kleinerer Staaten, die keine Kriegsflotte besaßen, folgen dürfe, indem das Völkerrecht genügende Sicherheiten biete. „Zum Schutze einer Handelsflotte ist heute keine Kriegsflotte mehr erforderlich, denn das moderne Völkerrecht ist nicht bloß auf Gewalt basiert". Was für die Verletzung der Flagge galt, wurde auch für deren mißbräuchliche Verwendung angeführt. „Daß die Benutzung unserer nationalen Flagge Gelegenheit zu Anständen geben könnte, ist kein Grund, darauf zu verzichten, wenn wir wegen der bloßen Möglichkeit, daß Reklamationen und diplomatische Verhandlungen entstehen könnten, uns zurückziehen müßten, so müßten wir überhaupt alle Beziehungen abbrechen . . ."

Die Verfasser scheuten sich auch nicht, die notwendig werdenden gesetzlichen Grundlagen zu diskutieren. „Daß die Gestattung des Gebrauchs der schweizerischen Flagge eine Reihe von Maßregeln nötig machen, den Erlaß von Verordnungen und später Gesetzen fordern würde, ist gewiß kein Grund, um die Benützung der Flagge zu untersagen." In nicht ungeschickter Weise wurde die Entwicklung der Eisenbahnen, wo sich die Gesetzgebungen aller Länder auch allmählich den neugeschaffenen Verkehrsverhältnissen hätten anpassen müssen, zum Vergleich herangezogen, und in ähnlicher Weise habe sich die Gesetzgebung schließlich

auch der Auswanderung angenommen[223]). Alle diese, im zweiten Abschnitt erwähnten Argumente sollten dazu dienen, die legislatorischen Schwierigkeiten, wobei deutlich der Wille zu einer Auseinandersetzung mit den vom Bundesrate im Falle Messing hervorgehobenen notwendigen Maßnahmen zu erkennen war, abzuschwächen. Die Aufgabe, um die es sich dabei handle, sei, meinte Rellstab, der Wortführer des Konsortiums, gar nicht so ausgedehnt. Wie die Handelsgeschäfte der Schweiz im Auslande, z. B. eines Spediteurs, der in einem italienischen Hafen schweizerische Waren verfrachte, unter dem Handelsgesetze des fremden Wohnortes stehen, so würden auch die, sich auf ein schweizerisches Schiff beziehenden Rechtsgeschäfte dem Rechte des fremden Landes unterworfen.

Schließlich wurde in einem dritten und letzten Punkte als einzige, wirklich bestehende Schwierigkeit der Umstand anerkannt, daß die Schweiz über keinen eigenen Hafen verfüge. Diese Tatsache wurde indessen weder als Hindernis zum Abschluß von Meistbegünstigungsverträgen erachtet, noch sei der Besitz eines schweizerischen Registerhafens unbedingt notwendig. Außerdem habe die Schweiz in ihrem Zollbereich genügend Kampfartikel, um für die fehlenden Häfen Kompensation anzubieten; sodann könne sie in dieser Beziehung von der neueren Entwicklung nur profitieren, wonach die ausländischen Häfen mehr und mehr ohne Rücksicht auf die Nationalität der Schiffe für jedermann zu gleichen Bedingungen zugänglich seien. Als Kompromißlösung wurde immerhin die vertragliche Abtretung eines Hafenanteils vorgeschlagen und die Mitwirkung fremder Staaten zur Ausübung der Strafjustiz insofern als notwendig erachtet, als sie im Rahmen der bestehenden Auslieferungsgesetze notwendig war.

Wiederum gelangte das Gesuch, mit welchem offensichtlich versucht wurde, den im Falle Messing eingenommenen bundesrätlichen Standpunkt zu widerlegen, an den erstmals ständigen Vorsteher des politischen Departementes, Bundesrat Numa Droz. Dieser schien sich jedoch kaum damit beschäftigt zu haben, da für ihn die Flaggenfrage durch die Behandlung der Eingaben Messings erledigt war. Es darf übrigens angenommen werden, daß die Initianten mit Messing gemeinsame Sache machten, doch ist es dem Verfasser nicht möglich, anhand der vorhandenen Quellen diese Vermutung zu belegen. Auf Antrag Droz hin faßte der Bundesrat den nachstehenden ablehnenden Entscheid:

1. Die Herren A. Rellstab & Sohn seien auf die, vom Bundesrat an Herrn Messing erteilte Antwort aufmerksam zu machen.

2. Es sei ihnen mitzuteilen, daß für den Bundesrat gegenwärtig kein Grund ersichtlich sei, um auf seinen obgenannten Beschluß zurückzukommen, welcher nach Einholung aller wünschbaren Erkundigungen gefaßt worden sei.
3. Sie seien anzufragen, ob sie unter diesen Umständen darauf bestehen, daß ihr Gesuch der Bundesversammlung unterbreitet werde, da dies aus der Zuschrift nicht deutlich hervorgehe.

Deutlich genug widerspiegelt dieser Entscheid das „liquidé d'une manière définitive", woran Droz festzuhalten gewillt war, so daß von seiten der Antragsteller keine weitere Antwort mehr erfolgte. Ein Insistieren auf erneute Behandlung in der Bundesversammlung hätte nach dieser ablehnenden Einstellung der Bundesbehörden kaum mehr zum Erfolg geführt. Es wäre immerhin Pflicht der Bundesbehörden gewesen, auf die, wenn auch in vielen Teilen laienhaften Argumente einzugehen, die den Versuch unternahmen, die oberflächliche und keineswegs „nach Einholung aller wünschbaren Erkundigungen" verfaßte Antwort an Messing zu widerlegen.

Interessant war beim Versuche Rellstabs, eine Diskussion über die Flaggenfrage in Gang zu bringen, daß er mit keinem Wort auf die Vorteile, die die schweizerische Neutralität der schweizerischen Flagge hätte verleihen müssen, hinwies, wie überhaupt die wirtschaftliche Berechtigung kaum angetönt wurde. Die fast ein halbes Jahrhundert währende Periode des Friedens in Europa trug wesentlich dazu bei, den Befürwortern und Interessenten einer schweizerischen Seeschiffahrt, die durch die kriegsbedingten Restriktionen zu profitieren gedachten, eines der Hauptargumente zu nehmen. Die weiteren Flaggengesuche, mit welchen sich der Bundesrat daher in der Folge zu beschäftigen hatte, stellten nur eigenartige Sonderfälle dar, die mit dem schweizerischen Außenhandel in keinem direkten Zusammenhang standen, durch ihre Dringlichkeit jedoch ernsthaft verdienten, in Erwägung gezogen zu werden.

Angeregt durch den schweizerischen Generalkonsul in Patras im Jahre 1907[225]) erhob sich die Frage, auf welche Weise es den Schweizern, die im Auslande zu Besitz und Reichtum gelangt waren und sich zu Vergnügungszwecken eine Yacht zu erwerben gedachten, ermöglicht werden solle, diesem Wunsche nachzuleben ohne mit den bestehenden Flaggengesetzgebungen in Konflikt zu kommen. Otto Hamburger, der damalige konsularische Vertreter der Schweiz in jener Seestadt hatte sich die ehemals griechische Luxussegelyacht „Delphin" erworben, und versuchte nun vom Bundesrate die Autorisation zur Führung der Schweizerflagge zu erhalten, hätte sich jedoch, sofern eine solche nicht bestand, auch mit der einfachen Ausfertigung eines Flaggenattestes begnügt. Die kurze Erle-

digung der, für ihn höchst dringenden Angelegenheit durch den Sekretär des politischen Departementes erregte den Protest des Generalkonsuls in Patras[226]), doch ließ sich auch der Bundesrat nicht bewegen, von seinem gegenüber Messing im Jahre 1889 eingenommenen Standpunkte abzuweichen. „Die gleichen Bedenken, die im Jahre 1864 Grund waren, einer gleichen Anregung keine weitere Folge zu geben, sind auch zur Zeit noch maßgebend", heißt es im Schreiben des Bundesrates. Diese Antwort zeugt von einer völligen Verkennung der inzwischen erfolgten revolutionären Wandlungen der Seeschiffahrt in technischer und ökonomischer Beziehung. Der einzige Rat, den Bern in dieser Sache geben konnte, drückte sich in der Hoffnung aus, daß eine seefahrende Nation die Ermächtigung zum Gebrauch der Flagge geben möge. Außerdem wurde, wie seinerzeit im Falle Tassi, vor den Folgen mißbräuchlicher Verwendung der Schweizerflagge gewarnt. „Wer die Schweizerflagge zur See ohne die Berechtigung des Bundesrates führt, macht sich eines Mißbrauchs schuldig." Auf die praktischen Erfahrungen, die der unter schweizerischer Flagge fahrende M. Golay durch die russische Requisition seines Schiffes im Jahre 1912 machen mußte, ist bereits hingewiesen worden. Die Frage der Schweizerflagge für Luxusjachten ist später noch verschiedentlich aufgeworfen worden; in vielen Fällen kümmerten sich die Besitzer solcher Fahrzeuge jedoch nicht um die bestehenden Bestimmungen, sondern benützten die Schweizerflagge ohne gültige Erlaubnis.

Vor einen besonders eigenartigen Fall sah sich die Tessiner Firma „Società Navigazione e Ferrovie del Lago di Lugano" im Jahre 1909 gestellt. Dieses Dampfschiffahrtsunternehmen auf dem Luganersee hatte durch ein Mitglied der Geschäftsleitung, Silvio Veladini, vom „London County Council" die beiden Schiffe „Olav" und „Colechurch" erstanden und beabsichtigte, mit diesen unter italienischer Flagge nach Genua zu fahren, wo sie zerlegt und per Bahntransport nach Lugano hätten gebracht werden sollen. Das italienische Konsulat verweigerte jedoch auf Grund der Besitzverhältnisse die Erlaubnis zur Führung der italienischen Flagge, so daß Veladini die größten Anstrengungen unternahm, vom schweizerischen Bundesrate via schweizerische Gesandtschaft in London die ausnahmsweise Erlaubnis zur Führung der schweizerischen Flagge während der Überfahrt dieser beiden Schiffe von London nach Genua zu erhalten[228]). Nach einem ausgedehnten und immer dringender fordernden Telegrammverkehr seitens Veladinis, der von der schweizerischen Gesandtschaft unterstützt wurde, beschloß der Bundesrat am 21. August 1909 schließlich, daß das Gesuch abzulehnen sei. Man riet Veladini, sich um die englische Flagge zu bemühen, wofür sich auch der schweizerische Gesandte einsetzte, doch mußte dies bei der strengen britischen Flaggen-

gesetzgebung zum Vorneherein als aussichtslos erscheinen. Das englische Marineministerium war genau so wenig zu bewegen, von der Tradition seiner Flaggengesetzgebung abzuweichen, wie das die Schweiz in ihrer bisherigen Auffassung gegenüber der Schaffung einer eigenen Seeflagge war. Die Begründung war, „that the terms of the British Merchant Shipping Act are so very stringent with regard to the use of the British flag on any ship but a British ship, that it is quite impossible for H. M. Government to sanction that flag, being carried by the two steamers purchased by a Swiss Company . . .". Schließlich gelang es der Gesellschaft, ohne Inanspruchnahme diplomatischer Verwendung, von Lugano aus die Einwilligung des italienischen Marineministeriums zu kurzfristiger Führung der italienischen Flagge zu erhalten, wodurch das verwickelte Problem gelöst wurde. Dieses freundliche Entgegenkommen Italiens in einem Falle, wo selbst die Schweiz, die von dieser Frage in erster Linie berührt wurde, angesichts der Notlage ihres Staatsbürgers an starren Prinzipien festhielt, mußte einesteils beschämend wirken; andererseits hatte jedoch Italien auch ein gewisses Interesse an der Luganersee-Schiffahrt, da dieser See zu einem kleinen Teil auf italienischem Boden liegt. Die spätere Einstellung Italiens gegenüber schweizerischen Schiffsbesitzern wird allerdings zeigen, daß diese Haltung ohne Präjudiz für die Zukunft war. Die bundesrätliche Auffassung war insofern richtig, als sie eine erzieherische Wirkung ausübte gegen übereilten Schiffskauf. Hätte die Tessiner Dampfschiffahrtsgesellschaft in ihrem Kaufvertrage eine Lieferung der beiden Schiffe in Genua vorgesehen, so wären der Überfahrt der Schiffe unter ihrer ehemaligen englischen Flagge keine Hindernisse im Wege gestanden. Die rechtliche Zession wäre dann eben erst in Genua erfolgt. Im übrigen muß jedoch die damalige stereotype Einstellung der Bundesbehörden verurteilt werden. Hätte das italienische Marineministerium keine Ausnahme gemacht, so wäre Veladini notwendig zu einem Flaggenmißbrauch gezwungen worden, wollte er den Kauf nicht rückgängig machen.

7. Der „Fall Gallusser" und die daraus entstehende staatsrechtliche Praxis der Bundesbehörden

Die Art der Erledigung des dilatorischen Bundesbeschlusses vom Dezember 1864 durch Bundesrat Numa Droz anläßlich der Abweisung der Eingaben Messing/Rellstab in den Jahren 1889—91 war nicht nur unbefriedigend, weil sich Droz auf damals schon obsolete Unterlagen stützte, sondern wirkte auch abschreckend für weitere Interessenten.

Nicht daß das amtliche Bundesblatt, das den damaligen Entscheid zu verschiedenen Malen veröffentlichte, die Beachtung eines großen Leser-

kreises gefunden hätte, doch wurde es immerhin in konsularischen Kreisen gelesen und gab den betreffenden schweizerischen Interessenvertretern eine Handhabe zu eigenmächtiger Rückweisung auslandschweizerischer Wünsche nach nationaler Flaggenführung. Es ist daher heute schwer zu beurteilen, in welchem Maße das Fehlen einer Flagge um die Jahrhundertwende wirklich empfunden worden ist. Einige wenige durch ihre Originalität bemerkenswerte Situationen, in welche schweizerische Staatsangehörige infolge der fehlenden Landesflagge geraten waren, vermögen jedoch eine deutliche Sprache zu sprechen. Sie allein hätten schon zu einer Revision der von Droz eingenommenen Haltung berechtigt, welche nur Schwierigkeiten rechtlicher Natur in oft unklarer Form voraussah, ohne auf eventuelle Vorteile überhaupt einzutreten. Der kraftvolle Einfluß, den dieser Staatsmann auf die schweizerische Politik auszuüben imstande war, vermochte sich auch nach seinem Tode noch nachhaltig geltend zu machen, so daß seine persönliche Abneigung gegenüber der Flaggenfrage auch die spätere Beurteilung dieses Problems zu beeinflussen imstande war. Schon den Einwänden, die vom Generalkonsul in Patras vorgebracht worden waren, konnte der Entscheid in Sachen Messing nur noch mit Mühe entgegengehalten werden. Zudem war es nicht möglich, dem damals erteilten Rat, sich bei einer fremden Seemacht um deren Flagge zu bewerben, praktische Hinweise folgen zu lassen. Wenn sich diese Einstellung auch durch die geringe Wichtigkeit der Sache rechtfertigen ließ, durfte sie bei begründeteren Fällen doch nicht einfach ohne weiteres herangezogen werden. Es mußte versucht werden, die Frage, wie einem schweizerischen Staatsangehörigen der Schiffsbesitz ermöglicht werden könne, ohne daß eine schweizerische Flagge geschaffen würde, grundsätzlich abzuklären.

Eine Gelegenheit hierzu ergab sich im Jahre 1913, als die in Tientsin ansässige Schweizerfirma Gallusser & Co. zur Expansion ihrer geschäftlichen Tätigkeit in Hongkong den australischen Dampfer „Guthrien" erwarb, der damit automatisch das englische Flaggenrecht verlor. Gallusser, der sich mangels einer konsularischen Vertretung der Schweiz in Tientsin unter französischen Konsularschutz gestellt hatte und hauptsächlich französische Handelsbeziehungen pflegte, wußte wohl, daß eine Schweizerflagge nicht existierte, hoffte jedoch infolge der besonderen Verhältnisse, unter welchen er lebte, die französische Flagge erwerben zu können. Diese Hoffnung entbehrte nicht jeglicher Aussicht auf Erfolg, da z. B. Deutschland unter solchen Bedingungen den, von seinen Konsulaten beschützten Untertanen fremder Nationen den Gebrauch der deutschen Flagge gewährte. Als Gallusser vom Vertreter der französischen Schutzmacht mit seinem Flaggenantrag abgewiesen worden war,

wandte er sich an die nächstgelegene diplomatische Vertretung der Schweiz in Tokio mit dem Ersuchen um Bekanntgabe, welche ausländische Flagge von der staatsrechtlichen Praxis der Schweiz in einem solchen Falle empfohlen werde[229]). Minister de Stoutz, der schweizerische Gesandte, der über die bisherigen Vorgänge ausgezeichnet orientiert war, konnte sich jedoch nur resigniert auf den Rat stützen, der seinerzeit dem schweizerischen Generalkonsul in Patras erteilt worden war. Er wies Gallusser an, sich an eine andere, in Tientsin akkreditierte Macht zu wenden, indem er besonders auf den Erfolg der Tessiner Dampfschiffahrtsgesellschaft aufmerksam machte, der es gelungen war, die italienische Flagge für ihre beiden Schiffe zu erwerben. Überdies sei für diese Fragen die Commercial Agency of Switzerland in Shanghai zuständig[230]). Gallusser, dem jeder weitere Liegetag des gekauften Dampfers Verlust bedeutete, gab sich indessen mit dieser Antwort keineswegs zufrieden. Es war ihm keineswegs darum zu tun, eine schweizerische Flagge zu erzwingen, doch glaubte er, daß es Sache des Bundesrates sei, sich in Frankreich dafür einzusetzen, daß der Konsularschutz auch auf die von Schweizern betriebenen Schiffe ausgedehnt würde, was die Berechtigung zum Hissen der französischen Flagge involvierte. „Notre cas est tout spécial et nous croyons, qu'il serait bon, que la question de principe fût réglée d'une façon ou d'une autre par le Gouvernement Fédéral"[231]). Die angebotene deutsche Flagge hatte Gallusser schon früher mit Rücksicht auf die französisch orientierten Interessen seiner Firma abgelehnt. Der berechtigten Forderung Gallussers konnte sich denn auch der schweizerische Gesandte in Tokio nicht entziehen. Obwohl er für den Fall der Unterstellung schweizerischer Schiffe unter eine fremde Seemacht Befürchtungen für die schweizerische Neutralität hegte, schloß er sich persönlich der Ansicht Gallussers an. „Comme vous, je pense, qu'il serait hautement désirable, que la question du pavillon à arborer par les navires suisses pût être réglée une fois pour toutes, au moins à l'égard des navires, dont les propriétaires sont établis dans des pays, où subsiste un régime de capitulation", heißt es in seiner Rückäußerung[232]). In gleichem Sinne wandte er sich auch in einer ausführlichen Schilderung und unter Beilegung des gesamten inzwischen erhaltenen Dokumentarmaterials an das politische Departement in Bern, wobei er nicht verfehlte, auf den besonders eigenartig gelagerten Fall nachdrücklich hinzuweisen. „L'expérience a révélé, que l'impossibilité d'arborer en mer le pavillon suisse, peut être ailleurs encore une source d'embarras pour les propriétaires de navires suisses; mais le présent cas démontre, que les difficultés risquent, de n'être nulle part plus sérieuses, que dans les états hors chrétienté où les étrangers sont soumis à un régime d'exterritorialité . . ."[233]).

Da für Flaggenfragen und damit zusammenhängende Probleme in Bern äußerst geringes Verständnis vorhanden war, wurde die ganze Angelegenheit als französische Rechtsfrage betrachtet und nach Paris weitergeleitet, wo der schweizerische Gesandte mit dem dortigen Außenminister Pichon, der selbst längere Zeit französischer Gesandter in China war, erfolglos konferierte. Unter Hinweis auf die immer noch geltenden Seeschiffahrts- und Flaggengesetze vom 21. September 1793 und 9. Juni 1845 lehnte es Frankreich ab, die Verantwortung für in schweizerischem Besitz befindliche Schiffe zu übernehmen. Das Recht, sich als Schweizer auf den französischen Konsularschutz zu berufen, schließe keinesfalls auch ein solches der Flaggenführung mit ein. Der Hinweis auf eine eventuelle schweizerische Kriegsmarine unter französischer Flagge machte jede weitere Diskussion überflüssig. Das politische Departement nahm mit dieser Auskunft vorlieb und empfahl Gallusser, sich eine andere Flagge zu suchen[234]).

Doch Gallusser, der das Schiff nun einmal gekauft hatte, blieb aus begreiflichen Gründen hartnäckig. In einem direkten Schreiben an das Politische Departement vom 23. Juli 1913 machte er den Vorschlag, die Schweiz möge, ähnlich wie das in Griechenland und der Türkei geschehen sei, das französische Seerecht annehmen, „en se soumettant au obligations générales de la loi maritime du pays protecteur", wodurch er eine nochmalige Rückfrage in Paris veranlaßte, ohne jedoch mehr Erfolg zu haben. Frankreich wollte nicht einmal in eine provisorische Flaggenverleihung einwilligen. Mit Beschluß vom 11. August 1913 faßte der Bundesrat die Gründe, die der Schweiz die eigene Flagge zur See verunmöglichen, in folgende vier Punkte zusammen, um sie auch gleichen Tages dem unentwegten Gesuchsteller zuzustellen:

1. Die Schweiz ohne Marine besitzt kein Mittel zum Schutze einer eigenen Handelsflotte.
2. Die schweizerische Gesetzgebung enthält weder ein Seerecht, noch Bestimmungen über die Schiffahrt.
3. Es erscheint der Schweiz unmöglich, die Bestimmungen eines anderen Staates zu übernehmen.
4. Vorgängig der Schaffung einer Schweizerflotte wäre es notwendig, mit den übrigen Staaten Verhandlungen betreffend eines Registerhafens aufzunehmen.

Gallusser konnte lediglich den Erfolg für sich buchen, daß sich der Bundesrat am 11. August bereit erklärte, eine umfassende Enquête durchzuführen. Durch eine solche war beabsichtigt, einen Überblick über die Bedingungen zu erlangen, unter welchen Schweizerbürger Schiffsbesitzer werden könnten.

Daß dieses Versprechen keine Hinhaltemaßnahme war, zeigte der drei Tage später verfaßte Fragebogen, der geeignet war, mit seinen zehn Fragen ein umfassendes Bild der Flaggengesetze aller seefahrenden Länder zu vermitteln[235]). Dieser wurde an die schweizerischen Gesandtschaften in: Rom, Washington, Buenos-Aires, Paris, Berlin, Wien, London, Tokio und St. Petersburg;

an die schweizerischen Generalkonsulate in: Madrid, Rio de Janeiro, Brüssel, Athen, Lissabon, Bukarest, Valparaiso und Mexiko; sowie

an die schweizerischen Konsulate in: Sofia, Kopenhagen, Christiana, Stockholm, Bogotà, S. José de Costa Rica, Lima und Curacao

mit einem Begleitschreiben gleichen Datums gesandt, worin nach einem kurzen Abriß des bisherigen Verlaufs der Flaggenfrage und unter ausführlicher Schilderung des vorliegenden Falles, ausdrücklich erklärt wurde: „Bevor man die Frage, ob es nicht doch vorteilhafter wäre, die Schweizerflagge einzuführen, trotz der unzweifelhaft vorauszusehenden Schwierigkeiten, erneut aufgreift, wäre es für uns interessant, die genaue Situation kennenzulernen, in der sich unsere Schweizer gegenwärtig im Ausland mit den fremden Gesetzen, wie sie in Kraft sind, auseinandersetzen. Außerdem wünschen wir gleichzeitig festzustellen, bis zu welchem Punkt die ganze Frage ungefähr praktischen Wert habe, d. h. bis zu welchem Maße Schweizer an Reedereiunternehmen teilhaben und ob sie interessiert wären, die eidgenössische Flagge auf dem Meere flattern zu sehen."

Es sollte sich in erster Linie um den Versuch handeln, praktische Kenntnisse über die rechtlichen Verhältnisse zu erlangen, welchen der Schiffsbesitzer in anderen Ländern unterworfen war. Hieraus sollte dann, nachdem die Auslandschweizer selbst zu Worte gekommen waren, die Möglichkeit der Einführung der Schweizerflagge auf den Weltmeeren erwogen werden, was bei der bisherigen konstanten Praxis der Distanzierung von diesem Problem als entschieden bemerkenswert hervorgehoben zu werden verdient. Wenn dem Fragebogen auch Mängel anhafteten, da zum Beispiel keine Auskunft über die volkswirtschaftliche Bedeutung einer Schweizerflagge verlangt wurde und die letzte Frage nur zu privatwirtschaflichen Erörterungen Raum gab, so darf er doch als Anzeichen gewertet werden, daß es Gallusser gelungen war, das Interesse der Bundesbehörden in vermehrtem Maße, als bisher geschehen war, auf die Flaggenfrage zu lenken.

Die meisten der einlaufenden Antworten zeigten bald die Notwendigkeit, daß diese, in erster Linie wirtschaftlichen Zwecken dienende Institution der Flagge neben dem technischen, auch vom ökonomischen Standpunkt beleuchtet werden mußte. Der Umstand, daß die Beantwortung der Fragen ebenso vielfältig war, wie ihre Zahl, bewies die Ver-

schiedenheit der nationalen Regelungen in der Seeschiffahrt. Eine knappe Übersicht über die bis zum Beginn des Jahres 1914 in Bern eingelaufenen Antworten ergibt folgendes Bild:

Die Antworten auf die beiden ersten Fragen betreffend die Zulassung von Ausländern im einheimischen Reedereigeschäft zeigten, daß in zwei Staaten Südamerikas überhaupt keine Beschränkungen in dieser Hinsicht bestanden. Einige wenige Staaten forderten lediglich, daß der ausländische Schiffsbesitzer im Lande niedergelassen und vom Reedereikapital ein gewisser, vorgeschriebener Anteil in nationalen Händen zu sein habe. In Dänemark und Italien wurde z. B. eine mindestens fünfjährige ununterbrochene Anwesenheit im Lande verlangt, zudem zwei Drittel nationalen Kapitalanteils. In Belgien dagegen war nur eine einjährige Anwesenheit des Ausländers notwendig und mehr als die Hälfte hatte einheimischer Kapitalbesitz zu sein. Rumänien und Holland kannten überhaupt keine Bestimmung über eine, dem Schiffserwerb vorausgegangene Landesanwesenheit, hingegen waren andere Bestimmungen geeignet, dem Ausländer den Schiffserwerb zu erschweren. Andere Staaten wiederum, wie Frankreich, Griechenland und die Österreichisch-Ungarische Doppelmonarchie forderten nur gewisse Anteile nationalen Eigentums am Schiffe, ohne besonderen Wert auf das Domizil des Besitzers zu legen. Chile verlangte von dem, unter seiner Flagge fahrenden, jedoch nicht im Lande ansässigen Reeder eine Sicherheitskaution in der Hälfte des Schiffswertes, welche beim Staate hinterlegt werden mußte. Auch Venezuela legte wenig Wert auf die Nationalität der Schiffsbesitzer, sofern der Betrieb des Schiffes nach den nationalen Gesetzen erfolgte. In weitaus den meisten Staaten jedoch, wie Deutschland, Brasilien, Bulgarien, Großbritannien, Japan, Norwegen, Portugal, Rußland, Spanien, sowie den Vereinigten Staaten von Amerika war jede Beteiligungsmöglichkeit von Ausländern an der nationalen Seeschiffahrt ausgeschlossen.

Bei der Beurteilung der dritten Frage waren fünf verschiedene Kategorien auseinanderzuhalten:

1. Wiederum die Staaten ohne alle Bedingungen, wie Peru und Argentinien.
2. Die Staaten, welche die Bestimmung aufgestellt hatten, daß sich der Sitz der Schiffahrtsgesellschaft im eigenen Lande zu befinden habe, wo sich auch die Direktion, sowie ein Teil des Verwaltungsrates, meistens die Delegierten, mit nationaler Staatszugehörigkeit ständig aufhalten mußten. Dies in Deutschland, Bulgarien, Brasilien, Chile, Holland, Frankreich, Rumänien, Rußland und den Vereinigten Staaten.
3. Die Staaten, in welchen überhaupt nur eigene Staatsangehörige an der nationalen Seeschiffahrt beteiligt sein durften, waren Spanien,

Großbritannien, Norwegen (mit geringer Möglichkeit ausländischen Aktienbesitzes), Japan und Rußland.

4. Die Staaten, welche die Bedingung stellten, daß die Handelsgesellschaft gemäß den Landesgesetzen aufgebaut sein und ihren Sitz im Lande haben müsse, wogegen die Nationalität der Funktionäre, sowie deren Domizil nebensächlich sein konnte, waren Belgien, Venezuela, Deutschland und Österreich-Ungarn.
5. Schließlich waren als Staaten mit besonderen Bestimmungen anzusehen: Dänemark, das die Bildung der Aktiengesellschaft erst ermöglichte, wenn sich zwei Drittel des Aktienkapitals garantiert in den Händen dänischer Staatsbürger oder Ausländer befanden, welche seit mehr als fünf Jahren in Dänemark ansässig waren, sowie Griechenland, das überhaupt keine eigene gesetzliche Regelung besaß und anhand der französischen Bestimmungen von Fall zu Fall entschied.

Die folgende vierte Frage konnte ebenfalls in verschiedene Gruppen eingeteilt werden:

1. Staaten, die die Angehörigen anderer Staaten in konsularischen Schutz nahmen und ihnen zugleich auch die Benützung der eigenen Flagge gewährten, wie:
   Frankreich, unter der Bedingung, daß mindestens die Hälfte des Reedereikapitals in französischen Händen sei,
   Griechenland, unter Bedingung eines gewissen, nicht näher bestimmten griechischen Kapitalbetrages,
   Peru, unter der Bedingung, daß eine Kaution bis zur Hälfte des Schiffswertes geleistet werde,
   Venezuela, unter der Bedingung der Nationalisierung des Schiffes,
   Deutschland, für die „Gesellschaft mit beschränkter Haftung",
   Österreich, unter der Bedingung, daß zwei Drittel des Eigentums am Schiffe in nationalem Besitze waren.
2. Staaten, die den konsularisch Beschützten die Teilnahme an der nationalen Schiffahrt nicht gewährten, wie:
   Spanien, Bulgarien, Italien, Japan, Großbritannien, Holland, Rumänien, Belgien, Chile, Uruguay und Norwegen.
3. Staaten, die überhaupt keinen Konsularschutz übernahmen, so daß die Beantwortung dieser Frage hinfällig war, wie:
   Argentinien, Brasilien, Dänemark, Portugal, Vereinigte Staaten von Amerika.

In der Frage des Registerhafens lauteten die meisten Antworten der schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate übereinstimmend dahin, daß sich dieser in dem betreffenden Flaggenstaate oder dessen Kolonien

zu befinden hätte. In Ausnahmefällen war allerdings die Möglichkeit vorgesehen, den Konsulaten in den Seestädten die Ermächtigung zuzugestehen, Seebriefe provisorischen Charakters auszustellen. Diese Bestimmung war hauptsächlich aus dem Grunde erlassen worden, damit das, in einem ausländischen Hafen gekaufte Schiff unter der Flagge des Käuferstaates zur Vermessung und Registrierung in der neuen Heimat geführt werden könne, wo dann der ordentliche Seebrief zu erwerben war. Einzig Deutschland und Brasilien machten hier insofern eine Ausnahme, als die Schiffe der Staatsangehörigen dieser Länder auch bei den eigenen Konsulaten registriert werden konnten; im Falle Brasiliens war es sogar noch möglich, daß brasilianische Schiffe durch Konsulardekretion auch für die benachbarten Häfen Argentiniens, Perus und Uruguays registriert werden konnten.

Ziemlich einheitlich lautete das Resultat auf die sechste Frage nach der Zusammensetzung der auf der Musterrolle aufgeführten Besatzung. Ausgesprochen strenge Bestimmungen bestanden in Belgien, Bulgarien, Deutschland, Großbritannien, Japan und in gewisser Hinsicht auch in Holland, wo sämtliche Besatzungsmitglieder das Bürgerrecht des Flaggenstaates besitzen mußten. Auf holländischen Schiffen konnten Chargen nur auf Grund eines Zertifikates bekleidet werden, welches nach einer in holländischer Sprache durchgeführten Prüfung abgegeben wurde. In den übrigen Staaten variierten die Bestimmungen nach folgender Tabelle:

Land:	Einheimische Nationalität:
Argentinien	Kapitän, ein Drittel der Mannschaft
Brasilien	Kapitän, zwei Drittel der Mannschaft
Chile	weder Kapitän noch Mannschaft
Dänemark	Kapitän, keine nationale Besatzung
Spanien	Kapitän, vier Fünftel der Mannschaft
U.S.A.	Kapitän und sämtliche Seeoffiziere
Frankreich	alle Offiziere und drei Viertel der Mannschaft
Italien	Kapitän, zwei Drittel der Mannschaft
Peru	Kapitän, ein Drittel der Mannschaft
Portugal	Kapitän, keine nationale Besatzung
Rumänien	ein Drittel der Offiziere und ein Drittel der Mannschaft
Rußland	Kapitän, drei Viertel der Mannschaft
Norwegen	Kapitän, zwei Drittel der Mannschaft
Venezuela	Kapitän, die Hälfte der Mannschaft
Griechenland	Kapitän, alle Offiziere sowie drei Viertel der Mannschaft
Österreich-Ungarn	Kapitän und mindestens ein Offizier.

In allen den Staaten, wo der Ausländer nach einer gewissen Niederlassungsfrist gleich behandelt wurde, wie der Einheimische, konnte er selbstverständlich bei der Besatzung nach Ablauf der verlangten Frist als Einheimischer gelten.

Die Beantwortung der Frage nach den Schiffshypotheken zeigte, daß in keinem Staate irgendwelche Regelungen darüber bestanden, so daß es jedem Reeder frei stand, solche in beliebiger Höhe aufzunehmen.

Die Antworten auf diese ersten sieben Fragen entwarfen bereits ein ziemlich klares Bild der bestehenden Verhältnisse. Auf keinem Zweig wirtschaftlichen Unternehmertums hatte sich der Staat so sehr und von jeher für seine Bürger eingesetzt, wie auf dem Gebiete der Seeschiffahrt. Oft waren es militärische Gesichtspunkte, die die Gesetzgebung maßgebend beinflußt hatten, indem die Förderung der nationalen Handelsschiffahrt unter nationaler Besatzung dem Staate weitgehend die Sorge um die Ausbildung des Nachwuchses für seine Kriegsmarine abnahm. Doch war die Wehrpolitik bei weitem nicht allein maßgebend für die staatliche Unterstützung der Handelsmarinen. Die Seeschiffahrt, die neben der Eisenbahn der bedeutendste Faktor des gesamten Verkehrswesens war, galt als erste Dienerin der Wirtschaft, in welcher sie eine Schlüsselstellung bekleidete. Erfolg und Mißerfolg in der Seeschiffahrtspolitik waren oft entscheidend für die weitere wirtschaftliche Entwicklung eines ganzen Landes. Der Untergang der spanischen Armada im Jahre 1588 war ebensosehr die erste Zerfallserscheinung des spanischen Weltreiches, wie die Einwilligung der Überlassung aller Seetransporte an England im Jahre 1703 durch den Methuenvertrag die einstmals stolze portugiesische Handelsflotte mitsamt dem Kolonialreich zum Verschwinden brachte.

Die Diskriminierungsgesetze, die der Staat zugunsten der nationalen Flagge erließ, durften jedoch auch als indirekte Unterstützung der eigenen Flagge betrachtet werden. Durch die Eliminierung aller fremden Unternehmer mittels gesetzlicher Vorschriften hielt der Staat seinen Untertanen die Seeschiffahrt zum mindesten für den nationalen Handel offen. Diese Absicht wurde zudem noch durch Erhebung von Differenzialzöllen für fremde Seefahrer in den nationalen Häfen unterstrichen. Nicht in jedem Falle führten solche Methoden zum Ziele. Besonders in für die Ausübung der Seeschiffahrt ungeeigneten Ländern war es eine Tatfrage, wie weit das Land besser daran tat, seine Häfen offen zu halten und die nationale Flagge durch leichte Erwerbsmöglichkeiten zu begünstigen.

Den Schweizern war bisher auf Grund solcher Diskriminationsgesetze die Teilnahme an der Seeschiffahrt verwehrt worden, wie das in den meisten Gesuchen zum Ausdruck gekommen war. Als besonders streng

galten die Bestimmungen in Großbritannien, Spanien, Rußland, Japan und Norwegen; den Staaten, die überhaupt keine finanzielle Beteiligung an der nationalen Seeschiffahrt seitens des Auslandes zuließen und lediglich in Ausnahmefällen ganz geringfügige Erleichterungen in der Frage der Schiffsbesatzung gewährten. Das Mutterland hatte genügend Kontrollmöglichkeiten, da die Schiffe verpflichtet waren, ihre Musterrolle in jedem Hafen vom eigenen Konsul visieren zu lassen.

Wenn durch bestimmte Staaten den Teilnehmern an der nationalen Seefahrt eine Anzahl Jahre der Niederlassung zur Bedingung gemacht wurde, so geschah dies aus der Überlegung, daß sich der betreffende Ausländer in dieser Zeitperiode soweit an das Gastland akklimatisieren konnte, daß er als Einheimischer betrachtet werden durfte. Diese Ansicht wird durch die Tatsache unterstützt, daß zumeist dieselbe Anzahl Jahre nötig war, um das Bürgerrecht zu beantragen. Einzig die südamerikanischen Staaten Peru und Argentinien hatten derart lockere Bestimmungen in ihrer Seeschiffahrtsgesetzgebung, daß auch für den Ausländer weitgehende Möglichkeiten der Beteiligung offenblieben. Immerhin verlangten auch Staaten wie Argentinien, daß der Schiffskapitän und ein Drittel der Mannschaft die Staatsbürgerschaft zu besitzen hatten, was erschwerend wirkte, da es sich bei allen südamerikanischen Ländern bis vor dem ersten Weltkriege um ausgesprochene Agrarstaaten handelte, die kaum über seetüchtige Mannschaften verfügten. Der Schiffsverkehr nach und von Südamerika lag fast vollständig in den Händen der großen europäischen Linienreedereien, die miteinander in der Übernahme der Transportgüter wetteiferten. Diese außerordentlich rege und scharfe Konkurrenz der gut ausgebauten europäischen Schiffahrtsgesellschaften machte es dem südamerikanischen Reeder fast unmöglich, sich in die internationale Schiffahrt einzugliedern.

Die Aussichten, sich als schweizerische Staatsangehörige an der Seeschiffahrt anderer Länder zu beteiligen, ohne gleichzeitig die Interessen dieser Staaten übernehmen zu müssen, mußten nach Sichtung dieser ersten sieben Antworten über die Rechtssituation für die meisten Länder als denkbar ungünstig beurteilt werden. Das weitere Schicksal des schweizerischen Flaggenprojektes konnte daher nur noch von der Beantwortung der drei restlichen Fragen abhängen. Ihre Aufgabe war, ein konkretes Bild über die bisher von Auslandschweizern ergriffenen Umgehungsmöglichkeiten der nationalen Restriktionen zu vermitteln. Außerdem mußte es wertvoll sein, die in Auslandschweizerkreisen herrschende Auffassung gegenüber einem solchen Projekt zu eruieren. Aus diesen Antworten konnten unter Umständen wertvolle Angaben über die wirtschaftliche Tätigkeit der in den Seestädten ansässigen Auslandschweizer gefolgert

werden. Es wäre von der Prüfungsstelle bei der Durchsicht der Briefe, die als Beantwortung des Fragebogens in der zweiten Hälfte des Jahres 1913 einliefen, zu bedenken gewesen, daß viele ehemalige in der Seeschiffahrt fremder Staaten tätige Schweizer sich infolge der strengen Flaggengesetzgebungen eingebürgert hatten, wodurch sie oft in den konsularischen Matrikel-Registern nicht mehr figurierten. Dies ging besonders offensichtlich aus der englischen Antwort hervor. Es zeigte sich vor allem bei der Beantwortung der zweitletzten Frage, daß die meisten der bisher geschilderten historischen Vorgänge den diplomatischen und konsularischen Vertretern der Schweiz im Auslande nicht geläufig waren und sie nur ein Bild der zeitgenössischen Auffassung zu vermitteln vermochten. Es wäre wohl auch ein schwieriges und langwieriges Unternehmen gewesen, alle diese ehemaligen Auslandschweizer oder ihre naturalisierten Nachkommen aufzustöbern, hätte jedoch bestimmt zu interessanteren Ergebnissen geführt, als dies schließlich der Fall war. Allein schon eine gründliche Nachkontrolle in den Archiven hätte zum mindesten einige Auskunft gegeben, über die Maßnahmen, die nach Ablehnung der bereits bekannten Gesuche von Auslandschweizer Seite ergriffen worden waren. In einigen seltenen Fällen sind in dieser Richtung einige anerkennenswerte Versuche unternommen worden, besonders in den Vereinigten Staaten von Amerika.

Eine große Anzahl der befragten schweizerischen Beamten im Auslande verließ sich auf persönliche Kenntnisse, was meist zur Folge hatte, daß sie nicht in der Lage waren, auf die Fragen acht bis zehn eine Antwort zu geben. Die Briefe aus Norwegen, Chile, Rußland, Venezuela, Spanien, Mexiko und Griechenland erhärten die oben geäußerten Zweifel an der Vollständigkeit der erwarteten Übersicht. Die bisherigen Untersuchungsergebnisse beweisen die Oberflächlichkeit der genannten Rückäußerungen zur Genüge. In Norwegen hatte z. B. ein gewisser Melchior Blumer von 1801—1867 in Christiansand ein bedeutendes Reedereiunternehmen unter seinem Namen betrieben. Diese Firma verfügte über mehrere eigene Schiffe, Sägemühlen und betrieb Holzhandelsgeschäfte. Sie galt bis zum Jahre 1882 als die größte Reederei jener Stadt[237]). Aus Chile ist das Gesuch des bernischen Pächters von Juan Fernandez A. von Rodt bekannt, der sein eigener Schiffsbesitzer war. Für Rußland sei auf die Petitionen aus St. Petersburg und Odessa verwiesen und in Griechenland hatte ja sogar ein konsularischer Vertreter der Schweiz einstmals die Schweizerflagge zu erwerben versucht. Ähnliche Vorbehalte ließen sich auch für die übrigen, unvollständigen Antworten anbringen.

Eindeutig negativ äußerten sich die schweizerischen Amtsstellen in Kopenhagen, Bukarest, Sofia, Amsterdam und Lissabon, doch sind diese

Antworten mit Vorsicht aufzunehmen, da sie durch Bemerkungen ihrer Verfasser verschiedentlich beweisen, daß diese ihre Antwort aus persönlichen Motiven verfaßten und kein Interesse hatten, Beweise zugunsten einer schweizerischen Seeschiffahrt zu sammeln. Als derartige Bemerkung muß die Äußerung des schweizerischen Konsuls Koch in Rotterdam aufgenommen werden. Koch war ein Nachfahre des Verfassers jenes ausgezeichneten Exposés aus dem Jahre 1865[238]) und bewies auch durch seine spätere Einstellung seine Gegnerschaft zum Problem einer schweizerischen Handelsmarine. Seine Erklärung lautete: „J'estime que l'avantage qu'il aurait pour les Suisses de pouvoir acquérir des navires, n'est pas contrebalancé par tous les inconvénients, qui pourraient résulter pour la Confédération par la présence en mer d'un pavillon maritime suisse, sans port de mer d'attache et sans marine de guerre." Auch der schweizerische Generalkonsul in Lissabon glaubte nicht, daß sich eine schweizerische Seeschiffahrt unter diesen Umständen jemals erfolgreich zu entwickeln vermöchte. Der Konsul in Caracas fand eine solche angesichts der lockeren Bestimmungen Venezuelas für die Schweizer in jenem Staate widersinnig und der schweizerische Gesandte in St. Petersburg wies auf das bereits einmal aus jener Stadt geäußerte Argument gegen eine Schweizerflagge den für eine eigene Flotte unzureichenden Überseehandel hin[239]). „A mon avis, un tel intérêt n'existe pas; je ne connais aucun article d'importation ou d'exportation concentré de telle façon entre des mains suisses, pourque la possession de navires soit devenue un besoin ou tout au moins offre grand avantage."

Belgischerseits, wo immerhin von 1854—1895 die von Steinmann gegründete Reedereifirma „White Cross Line" mit einem Schiffspark von mehr als dreißig Schiffseinheiten bestanden hatte, wurde diese Tatsache mit keinem Wort erwähnt, trotzdem der Bericht zum Teil von Konsul Steinmann, einem Nachfahren jenes Reedereibegründers in Antwerpen abgefaßt worden war. Der schweizerische Gesandte in Brüssel war vorgängig jeglichen Eintretens auf die Meerschiffahrt für eine tatkräftige subsidielle Unterstützung der schweizerischen Rheinschiffahrt, wodurch die eigene Flagge überhaupt erst einmal in Belgien und Holland bekannt gemacht würde. „Si le Conseil Fédéral accorderait un subside aux navires rhénans, appartenant à des citoyens ou des armements suisses, cela encouragerait nos compatriotes à aquérir des navires. Cela aurait l'avantage, de mieux faire connaitre le pavillon suisse en Belgique et en Hollande." Damit blieb er in seiner Einstellung der Auffassung seines Vorgängers vor fünfzig Jahren treu, der damals schon auf den Ausbau der Rheinschiffahrt hingewiesen hatte. Am gleichen Tage gab auch die schweizerische Gesandtschaft in Paris, die in der Angelegenheit Gallussers

schon verschiedentlich Gelegenheit hatte, sich zu äußern, ihre Einstellung zum Fragebogen bekannt. Sie beantwortete die achte Frage unter Hinweis auf den schweizerischen Konsul in Marseille, der vierundzwanzig Jahre lang als Vice-Präsident der „Cie. des Messageries Nationales" gewirkt hatte, einer französischen Reedereigesellschaft, in deren Verwaltung neun Franzosen, ein Schweizer, ein Italiener und ein Grieche saßen. Auch fehlte der Hinweis auf den Fall des Vice-Präsidenten des internationalen Yachtclubs in Cannes nicht, welcher sich als schweizerischer Staatsangehöriger um die eigene Landesflagge für sein Schiff beworben hatte, was ihm jedoch von Paris aus nicht bewilligt worden war. Welche Maßnahmen de Pourtalès darauf ergriff, wurde nicht bekanntgegeben. Auch der bereits bekannte Fall Golay wurde nochmals herangezogen. Zur Beantwortung der letzten Frage wurden die Aussichten der schweizerischen Konsuln in Le Havre, Bordeaux, Marseille und Algier eingeholt, wobei sich besonders der Konsul von Marseille der Meinung des schweizerischen Gesandten in Paris anschloß. daß dem Interesse an einer schweizerischen Seeschiffahrt, seitens der übrigen Konsulate weniger wirtschaftlicher Vorteil als nationale Eigenliebe zuzuschreiben sei. In Bordeaux waren die Vorteile der Flagge vor allem für Spezialfälle herausgestrichen worden, indem diese z. B. geeignet sein könne, abgelegene Plätze mit schweizerischem Interesse zu bedienen. Die Kritik des schweizerischen Gesandten an der bundesrätlichen Botschaft vom Jahre 1864 verdient hier noch kurz erwähnt zu werden, zeigte sich doch daraus, im Gegensatz zu den Argumenten, die Kern ins Feld führte, deutlich. daß nicht mehr nur die Fragen der Sicherheit und des Schutzes im Vordergrund der Beurteilung standen, sondern daß rein sachlich volkswirtschaftliche Erwägungen maßgebend berücksichtigt worden waren. Die Ansicht, daß auch die Schweiz, wie die übrigen großen seefahrenden Nationen gezwungen würde, zur Erhaltung und Vergrößerung der Flotte finanzielle Opfer aufzubringen, gab Grund, die Zweckmäßigkeit einer schweizerischen Seeschiffahrt zu bezweifeln. Was zukünftige verwaltungstechnische Fragen anbelangte, erschien es dem Gesandten in Paris riskant, den konsularischen Vertretern der Schweiz in den Seestädten en bloc alle für die Seeschiffahrt notwendigen Kompetenzen zu erteilen, indem es vielerorts an der nötigen Vorbildung mangle.

Äußerst interessant waren die Einzelheiten, welche der schweizerische Konsul in Lima bekanntgab. Dort war im Jahre 1912 vom Zürcher Henri Knell für sein Schiff „Zeppelin" ein Flaggengesuch eingereicht worden, das jedoch durch den Konsul abschlägig beschieden worden war. Dank der außerordentlich großzügigen Bestimmungen des Gastlandes sei es jedoch dem in Callao ansässigen Knell wie auch anderen an der Schiff-

fahrt interessierten Schweizerbürgern möglich gewesen, unter gleichen Bedingungen wie Einheimische die peruanische Flagge zu führen. Daß eine derartige Einstellung des Staates zur Flagge leicht zu Mißbrauch führen könnte, wurde vom schweizerischen Konsul in Lima keineswegs übersehen. Immerhin konnte er unter den obwaltenden Umständen die Einführung der eigenen Flagge für die Schweizer seines Verwaltungsbezirkes kaum befürworten.

Aus Rom machte der Gesandte darauf aufmerksam, daß verschiedene Vergnügungsyachten im Hafen von Neapel im Besitze von Schweizern wären und daß in Livorno die beiden Schweizerbürger Ineichen und Denoth Miteigentümer zweier Küstenfahrzeuge seien, die jedoch infolge der bestehenden Gesetzgebung nicht in schweizerisches Eigentum überführt werden könnten. Auch der Fall Pietro Tassi war ihm bekannt, doch glaubte er Erleichterungen zum Schiffserwerb von offizieller Seite zugunsten der Schweizerbürger in Italien ablehnen zu müssen.

In Tokio warnte der schweizerische Gesandte vor der voreiligen Flaggenbewilligung, da in den Gewässern des Gelben Meeres immer noch bedeutende Gefahren herrschten und die Schweiz keine Möglichkeit hätte, mit eigenen Mitteln gegen die Piraterie daselbst vorzugehen. Er machte jedoch darauf aufmerksam, daß das schweizerische Handelshaus Favre-Brandt & Co. in Yokohama aus eigener Initiative und gestützt auf den bundesrätlichen Entscheid in Sachen Konsul Hamburger aus Patras bei den Konsulaten von Großbritannien, Frankreich und den Vereinigten Staaten den Versuch unternommen habe, für ihr Schiff deren Handelsflagge zu erhalten. Die Gesuche seien indessen in allen Fällen an der bestehenden Flaggengesetzgebung gescheitert, so daß sich die Firma in Ermangelung einer schweizerischen Flagge gezwungen gesehen habe, ihr Schiff fiktiv an einen jungen, hawaiianischen Angestellten zu verkaufen. Zum Erstaunen der gesamten Handelswelt sei es dann eines Tages unter hawaiianischer Flagge ausgefahren. Ähnliche Schwierigkeiten hätten bei einer weiteren schweizerischen Firma in Yokohama, den Herren Siber, Hegner & Co., vorgelegen.

In ausführlichen Darlegungen äußerte sich die schweizerische Gesandtschaft in Washington zum Thema. Vor allem verdient der richtig gesehene Hinweis hervorgehoben zu werden, daß der Grund, warum keine Schweizer als Schiffsbesitzer angegeben werden könnten, darin liege, daß sich die schweizerischen Kaufleute, wenn sie einmal ein Unternehmen von derartiger Bedeutung geschaffen hätten, um eigene Schiffe halten zu können, längst naturalisiert hätten, wozu sie durch die bestehende Gesetzgebung übrigens gezwungen würden. Nachforschungen bei den amerika-

nischen Konsularstellen ergaben jedenfalls, daß mancher Schweizerbürger Begründer einer Seereederei geworden sei, die mit mehr oder weniger Erfolg gearbeitet habe. Besonders berühmt war ein Glarner Auswanderer namens Jacob Kamm, der zum Begründer der ausgedehnten Schiffahrt von Portland geworden war. Auch der Konsul in Washington äußerte sich zum Thema und drückte seine Ansicht über die Zweckmäßigkeit in den begeisterten Worten aus: „Selbstverständlich wäre es von Vorteil, unseren Landsleuten den Erwerb von Schiffen zu erleichtern; denn es wird dadurch vielen bedeutenden Großkaufleuten schweizerischer Herkunft in fremden Erdteilen Gelegenheit geboten, ihre Frachten unter eigener Flagge selbst zu erledigen, anstatt der Hausse und Baisse der Frachtbörsen und den willkürlichen Frachtsätzen fremder Reedereien unterworfen zu sein. Ebenfalls könnte das Ansehen der Schweiz als Handelsstaat durch eine zukünftige schweizerische Handelsflotte nur gefördert werden, so daß einer solchen Neuerung prinzipiell nur zugestimmt werden kann."

Die Antwort aus Großbritannien, einem Staate mit außerordentlich strengen nationalen Seegesetzen, lautete erwartungsgemäß völlig abweisend. Die englischen Schiffsbesitzer hatten einen Eid abzulegen, daß weder ein Einzelner noch eine Körperschaft fremder Staatsangehörigkeit in irgendwelcher Form ein Eigentumsrecht an einem englischen Schiffe geltend machen könne. Über die Bedingungen der Staatszugehörigkeit entschieden die Vorschriften der „Merchant Shipping Act" aus dem Jahre 1894. Aus diesem Grunde hätten sich alle in der Seeschiffahrt beschäftigten und in England ansässigen Schweizer unter Verzicht auf ihr schweizerisches Bürgerrecht naturalisiert.

Die Frage neun gab Anlaß zur Aufführung einiger entsprechender Beispiele. So wurde der Fall eines schweizerischen Reedereigeschäftes erwähnt, das gleichzeitig in Liverpool und in Brasilien ansässig war, dessen Schiffe jedoch in den Sechzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts die französische Flagge geführt hätten. Der Vergleich mit den Äußerungen des schweizerischen Konsuls Wanner aus dem Jahre 1862 läßt vermuten, daß es sich um die gleiche Gesellschaft handelte, welche Wanner damals mit Kaffee aus Brasilien versorgte. Zur Frage zusätzlicher Erleichterungen äußerte sich der Gesandte in London recht skeptisch. „Es hat gar keinen Zweck, zusätzliche Erleichterungen zu schaffen, denn wenn ein Schweizer das Reedereigeschäft übernehmen wollte, hatte er bisher noch immer einen Weg gefunden." Zudem befürchtete er eine Menge politischer Verwicklungsmöglichkeiten, die sich hauptsächlich daraus ergeben könnten, weil die Schweiz über keinen eigenen Registerhafen verfüge. Im bestehenden Stadium der Verteilung der Welt sei ein

solcher jedoch kaum mehr erhältlich! Die weiteren Ausführungen bewiesen eine bereits veraltete Auffassung, welche die persönliche Abneigung durchblicken ließ, was auch der Schlußsatz deutlich zeigte: „Der wahre Patriotismus des Auslandschweizers versucht von seiner Stellung aus zum Wohlergehen seines fernen Heimatlandes beizutragen und besteht nicht darauf, daß sich dieses für seine privaten Interessen in Gefahren und Risiken internationaler Unsicherheit stürzt."

Die Antwort aus London war insofern von Bedeutung, als sie aus der Hauptstadt der bedeutendsten seefahrenden Nation der Welt stammte und dadurch für die weitere Stellungnahme des Bundesrates richtungsweisend wurde.

Wenn im Vorhergehenden gesagt wurde, daß besonders die Gesetzgebung der südamerikanischen Staaten mancherlei Möglichkeiten einer schweizerischen Beteiligung an der Seeschiffahrt offenließen, hatte das für den größten jener Staaten, Brasilien, keine Geltung. Die brasilianische Seeschiffahrtsgesetzgebung erlaubte den Schiffahrtsbetrieb nur den Staatsbürgern. Immerhin waren die Einbürgerungsbestimmungen sehr entgegenkommend und wurden auch rege in Anspruch genommen. Auf die Frage nach der Erleichterung des Schiffserwerbes antwortete der Generalkonsul u. a. „Cette mesure ouvrirait à l' esprit d'entreprise de nos capitalistes et de nos industriels un horizon infini . . . personne mieux que les représentants suisses en pays d'outre mer n'est à même de juger les énormes avantages, que cette création aurait pour le prestige de notre pays à l'étranger." Unterstützt wurde der Generalkonsul durch die Konsulate in Bahia, wo verschiedene Schweizerfirmen allerdings unter brasilianischen Namen an der Küstenschiffahrt beteiligt waren, sowie Sao Paolo. In letzterer Stadt hatte im Jahre 1894 ein Schweizerbürger zusammen mit dem dortigen Konsul versucht, eine eigene Küstenschiffahrt aufzuziehen, mußte jedoch das Unternehmen mangels eigener Flagge aufgeben. Zustimmend lauteten auch die Berichte aus den von der Schweiz aus direkt befragten Konsulaten in Rio Grande do Sul und Pernambuco.

Wenn bisher hauptsächlich die rechtliche und politische Seite des Flaggenproblems bei der Urteilsabgabe maßgeblichen Einfluß hatten, machte der Generalkonsul des größten südamerikanischen Staates, dessen Handelsbeziehungen zur Schweiz außerordentlich wichtig waren, hiervon eine lobenswerte Ausnahme. Seine Einstellung zur Schweizerflotte verdient hier wohl erwähnt zu werden: „Au point de vue économique, rien ne répondrait mieux au besoin d'expansion, qui caractérise si bien notre peuple et qui fait que nous trouvons des Suisses répartis sur le globe entier. La marine suisse leur servirait de point d'appui en même temps

que de trait d'union avec la Patrie lointaine, les encourageant plus que tout autre chose à travailler à son progrès, plutôt qu'au progrès d'un pays étranger."

Schließlich sei noch die Antwort aus Schweden erwähnt, wo es dem Schweizerbürger infolge der bestehenden Flaggengesetzgebung ermöglicht war, unter Beibehaltung seiner Staatsbürgerschaft an der schwedischen Seeschiffahrt teilzuhaben. Was jedoch dem Schreiben des schweizerischen Konsuls in Schweden Bedeutung verlieh, war die Mitteilung, daß dieser im schwedischen Archipel persönlich ein Schiff bemerkt habe, das die Schweizerflagge im Heck führte. Leider vermochte er darüber keine näheren Angaben zu machen.

Die Reichhaltigkeit des in den Antworten zum Ausdruck gekommenen Materials, das hier nur kurz zusammengefaßt werden konnte, gab dem Politischen Departement in Bern einen wertvollen Überblick über die Ansichten der Auslandschweizer. Der einige Monate nach Eingang der letzten Antwort ausbrechende Krieg machte jedoch die weitere Verwertung der Gutachten illusorisch.

Stellt man die gesamten eingelaufenen Antworten zusammen, so ergibt sich folgendes Bild[240]):

1. In völlig ablehnendem Sinne, meist infolge persönlicher Abneigung zum Projekt einer eigenen Flotte, äußerten sich die Vertreter der Schweiz in Rom, Paris, London, Tokio, St. Petersburg, Lissabon, Bukarest, Mexiko, Sofia, Kopenhagen, Christiana und, von Paris aus aufgefordert, auch Marseille.

2. In eindeutig zustimmendem Sinne erfolgten die Antworten aus Rio de Janeiro und den brasilianischen Konsulaten, Barcelona (auf Aufforderung Madrids hin), Athen, Stockholm, Buenos-Aires sowie die von Paris dazu aufgeforderten Konsulate von Le Havre, Bordeaux, Algier. Wenn auch die Gesandtschaft in Washington in der Beurteilung des Fragebogens eher reserviert war, so stimmten die zur Kritik ermunterten amerikanischen Zweigstellen in Portland, Washington und zum Teil auch in New Orleans, wo immer noch des Vorfalles in Galveston während des Sezessionskrieges gedacht wurde, begeistert in den Chor der Befürworter einer schweizerischen Aktion zur Erleichterung des Schiffserwerbes, wenn nicht gar zur Schaffung der Schweizerflagge ein. Auch in Deutschland klangen die Äußerungen der Schweizervereine zustimmend, obwohl Frankfurt und Mannheim in erster Linie wohl die Rheinschiffahrt im Auge hatten. In Berlin selber hatte der schweizerische Gesandte den Fragebogen dem Auswärtigen Amt zur vertraulichen Beantwortung übergeben.

3. Eine unentschiedene Haltung nahmen die Schweizervertretungen in Brüssel, Washington, Valparaiso, Caracas, Lima und Österreich-Ungarn ein, welche infolge der bestehenden Verhältnisse in ihren Ländern zumeist kein Interesse an der Frage zeigten oder die Zustimmung von der Schaffung der nötigen gesetzlichen Regelung abhängig machten.

4. Eine letzte Gruppe, umfassend die beiden Staaten Kolumbien und Costa Rica beantwortete den Fragebogen überhaupt nicht.

Zahlenmäßig ergab sich ein Verhältnis von fünf zustimmenden, zu elf ablehnenden und sieben unentschieden antwortenden Rückäußerungen, abgesehen von durch die Gesandtschaften und Generalkonsulate angeregten Meinungsäußerungen aus Konsularkreisen, die ebenfalls wertvolle Hinweise ergaben. Auf Grund dieses Resultates schien es dem Bundesrate noch nicht an der Zeit, mit der bisher befolgten ablehnenden Praxis gegenüber der Flaggenfrage zu brechen. Deutlich machte sich bis zum Ausbruch des Weltkrieges in allen Antworten des Vorstehers des politischen Departements der Einfluß des schweizerischen Gesandten in Großbritannien geltend. Die dort geäußerte Ansicht wurde wörtlich weitergegeben, wenn es sich um die Abweisung von im Verlaufe des Sommers 1914 einlaufenden Petitionen handelte. Auch hier, wie in allen früheren Fällen, waren es die Schwierigkeiten rechtlich-politischer Art, die sowohl die Bundesbehörden, wie auch einen großen Teil der auswärtigen Amtsstellen zum ablehnenden Entscheid bewogen hatten. Der Bundesrat befürchtete, den gesamten politischen Verwaltungsapparat zugunsten einiger weniger privatwirtschaftlicher Interessen umstellen zu müssen, was mit bedeutenden Risiken verbunden war. Deutlich kam das in dem Antwortschreiben an Gallusser zum Ausdruck, das endlich am 23. Februar 1914 als Zusammenfassung der gesammelten Erfahrungen abgesandt wurde. In der Zwischenzeit hatte der Petent längst mitgeteilt, daß er infolge der Unmöglichkeit, eine Flagge zu finden, den Kauf des Dampfers habe rückgängig machen müssen[241]). Der einzige Trost des politischen Departementes bestand in der wörtlichen Übernahme der vom schweizerischen Minister in London geäußerten Ansicht, „que nos compatriotes, qui ont voulu posséder des bateaux et faire le métier d'armateurs ont toujours trouvé moyen presque sans exception, d'arriver à leurs fins en se pliant aux circonstances"[242]).

Obwohl die Möglichkeit und Wünschbarkeit einer schweizerischen Flagge durch den Fragebogen nicht eigentlich zur Diskussion gestellt wurde, fiel das Resultat der Enquête schließlich fast mit der Beantwortung dieser Frage zusammen. Schon bevor Gallusser seine Eingabe

gemacht hatte, wußte er, daß die Schweizerflagge für ihn nicht in Frage kommen würde. Er war in erster Linie bestrebt gewesen, die französische Flagge zu erhalten, was ihn auch zur Vermittlungsaktion des Bundesrates bewogen hatte. Bei ablehnendem Entscheid wäre ihm auch mit Hinweisen auf andere leichter zu erwerbende Flaggen gedient gewesen. Zur Feststellung dieser Möglichkeiten war der Fragebogen ursprünglich auch gedacht gewesen. Als sich jedoch herausstellte, daß nur in zwei südamerikanischen Staaten wirkliche Möglichkeiten zur Benützung der Flaggen bestanden, allerdings mit der Einschränkung der teilweisen nationalen Besatzung auf den entsprechenden Schiffen wurde auf diese Tatsache nicht einmal hingewiesen und Gallusser wäre, hätte er sein Schiff behalten, vor derselben Situation wie zu Beginn seiner Aktion gestanden.

Um von den Auslandschweizern eine umfassende Auskunft über die bestehenden Aussichten einer zukünftigen Schweizerflagge zu erhalten, wäre es notwendig gewesen, den Fragebogen nicht nur nach rechtlichen Gesichtspunkten aufzubauen, sondern damit direkt nach der volkswirtschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Bedeutung einer solchen Institution zu fragen. Zudem wäre es äußerst interessant gewesen, von den beiden südamerikanischen Binnenstaaten Paraguay und Bolivien, die beide durch die gesetzliche Regelung ihrer Flaggenführung als seefahrende Nationen galten, zu vernehmen, welche Erfahrungen sie als Binnenstaaten zur See bisher gemacht hätten. Wenn diese beiden Staaten auch nur über eine ganz unbedeutende Seeschiffahrt verfügten, so hätte ihr Verhältnis zum Auslande doch einiges Licht auf die dunkle Mauer des stets wiederkehrenden Argumentes der „unüberwindlichen Schwierigkeiten" geworfen. Eine konkrete Schilderung dieser Schwierigkeiten, welcher sich eine schweizerische Flagge gegenübergestellt sehen würde, wurde in kaum einem Schreiben dargelegt.

Am 7. Mai 1914, kaum zwei Monate, nachdem der Entscheid in der Flaggenfrage gefallen war, versuchte noch ein Genfer Bürger namens Constantinides, anscheinend ein ehemaliger Grieche, für die Schiffe seines Handelshauses die Schweizerflagge zu erwerben. Das politische Departement wies auch diese Petition zwei Tage später ab, indem das aus London eingegangene Gutachten wörtlich übernommen wurde: „Il est à remarquer, que nos compatriotes, qui ont voulu posseder des bateaux et faire le métier d'armateurs, ont toujours trouvé moyen, presque sans exception, d'arriver à leurs fins en se pliant aux circonstances c'est à dire, en se soumettant à la lois du pays ou se trouve le port d'attache de leurs navires."

Nicht viel besser erging es kurz vor Kriegsausbruch der schweizerischen Handelsfirma Ch. Solioz & Cie. in Konstantinopel, die im Hinblick

auf den Krieg zwischen der Türkei und Griechenland die bisher verwendete griechische Flagge mit der schweizerischen vertauschen und die im Piräus eingetragenen Schiffe in Basel registrieren lassen wollte. In einer interessanten Stelle seiner Eingabe vom 16. Juni wies Solioz darauf hin, daß sich das Verhältnis der Schweiz zur Seeschiffahrt grundlegend geändert habe, seit Basel Hafenstadt geworden sei. Die Schweiz sei durch diese Tatsache ein ebenso maritimes Land geworden wie die Seeanliegerstaaten. Solioz stellte sich damit auf den alten Standpunkt, wie er seinerzeit auf Grund der Bemühungen Frankfurts im Jahre 1833 schon von dem schweizerischen Generalkonsul in London, sowie dem hanseatischen Gesandten in Paris anläßlich der Versuche zur Begründung einer Schweizermarine im Jahre 1862 eingenommen worden war. Außerdem sah er sich durch die Tatsache unterstützt, daß die Rheinschiffahrt nach Basel nun lebendige Wirklichkeit geworden war, wodurch er mit Recht bemerken konnte, daß niemand die schweizerischen Rheinschiffe hindern könne, in die Nordsee hinaus, und von dort bis in die orientalischen Gewässer zu fahren. Er übersah allerdings, daß es damals deutsche Schiffe waren, die im Basler Rheinhafen anlegten. Die später folgende Gesetzgebung zum Zwecke der Regelung der Binnenschiffahrtsverhältnisse wäre für eine gleichzeitige Ordnung in der Seeschiffahrt ungeeignet gewesen.

Selbst dieser ausführliche Hinweis auf die beginnende Oberrheinschiffahrt vermochte den kurz zuvor gefaßten Beschluß des Politischen Departementes nicht zu beeinflussen. Der Firma Solioz & Co. wurde der gleiche Bescheid zuteil, den Constantinides kurz zuvor erhalten hatte[244]).

Schließlich wurde derselbe Entscheid kurz vor Kriegsausbruch auch noch dem bereits als Schiffsbesitzer bekannten schweizerischen Handelshause Siber, Hegner & Co. in Yokohama zuteil, als diese Firma infolge Verfrachtungsschwierigkeiten die Schweizerflagge auf den eigenen Schiffen zu hissen wünschte. Die schweizerische Gesandtschaft in Tokio lehnte unter Hinweis auf die Erledigung der Anfrage aus Tientsin am 18. August ab.

8. Zusammenfassung

Die Rekapitulation der bisherigen Forderungen nach einer schweizerischen Flagge und damit auch nach einer schweizerischen Handelsmarine, — denn diese bestände in dem Moment, wo mit Einwilligung der Behörden die Schweizerflagge auf dem Flaggstock eines einzigen Schiffes gehißt würde[245]) — zeigt, daß die Ursprünge dieser Forderungen fast ausnahmslos beim Auslandschweizertum entstanden sind, von wo sie jeweilen den Weg in die Heimat fanden. Dort stießen sie dann auf eine mehr oder

weniger große Bereitwilligkeit zur Prüfung. Das Resultat der ausgedehnten Aktionen, die Dubs unternahm, ohne schließlich durchdringen zu können, bildete die Grundlage der weiterhin eingenommenen aufschiebend-ablehnenden Haltung der Bundesbehörden. Wohl wurde die Angelegenheit im Laufe der Jahre mit mehr oder weniger Gründlichkeit revidiert, doch ergaben diese Neuorientierungen keine prinzipiellen Änderungen mehr. Als der persönliche für das Schicksal der Flaggenfrage bedeutsame Einfluß von Bundesrat Jakob Dubs dahingefallen war, wurden sämtliche Gesuche zur Führung der schweizerischen Landesfarben auf dem Meere kontinuierlich abgelehnt. Den Grund dazu bot vor allem immer der fehlende eigene Registerhafen. Im weiteren befürchtete man die niemals klar formulierten „politischen Schwierigkeiten", die sich aus der eigenen Flaggenführung hätten ergeben können, Motive, deren Berechtigung nur die Praxis nachzuweisen imstande gewesen wäre. Es erscheint heute zum mindesten zweifelhaft, ob in den langen Friedensjahren seit 1870, der Blütezeit des Völkerrechtes, die Schweizerflagge wirklich auf die befürchteten enormen Widerstände gestoßen wäre. Die rechtliche Sonderregelung zugunsten der Schweiz im Falle der „Palme" beweist das Gegenteil. Eine andere Frage hätte in der Untersuchung der wirtschaftlichen Berechtigung bestanden. Das führende Motiv, das immer wieder zu Flaggenvorschlägen führte, war ausschließlich privatwirtschaftlicher Natur. Es waren zumeist die in fremden Hafenstädten niedergelassenen Auslandschweizer, die während der Kriegsjahre zwischen 1860—1870 die Vorteile einer neutralen schweizerischen Flagge erkannt und zum eigenen Vorteil auszubeuten versucht hatten. Eine direkte Förderung der schweizerischen volkswirtschaftlichen Interessen war nicht vorgesehen. Hätten die Bundesbehörden diesen Forderungen nachgegeben, hätte höchstenfalls dann von einem volkswirtschaftlichen Vorteil gesprochen werden können, wenn die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit der Schweizer im Auslande in den Begriff der schweizerischen Volkswirtschaft miteinbezogen worden wäre. Die außerordentlichen wirtschaftlichen Vorteile, die dem einzelnen Auslandschweizer auf Grund der nationalen Flaggenführung entstanden wären, hätten sehr wohl als Zunahme des schweizerischen Volkswohlstandes angesehen werden können. Der Reichtum und das Fortkommen eines Volkes beruhen in erster Linie auf der Gesamtheit der Einzelerfolge, welche erst zusammengefaßt eine blühende Volkswirtschaft ermöglichen. Ob diese Erfolge im In- oder im Auslande errungen werden, darf nicht als primäres Kriterium gelten. Solange die nationale Verbundenheit mit dem Heimatlande aufrechterhalten bleibt, werden sich immer wieder in irgendeiner Weise enge Wechselwirkungen zwischen den beidseitigen produktiven Kräften ergeben. Dabei sei weniger der schon von Dubs und

verschiedenen auslandsschweizerischen Stellen gemachten Vorschläge, der Lieferung von Schiffsbestandteilen, Möglichkeiten neuer Kapitalanlage, Eröffnung neuer Erwerbstätigkeiten usw. gedacht, als des offensichtlichen Hinaustragens des schweizerischen Staatsgedankens über die Beschränkungen seiner geographischen Gebundenheit, doch ohne politisch expansive Absichten. Die gewaltigen Vorteile, welche die bloße Institution der Schweizer Flagge während des ersten Weltkrieges ermöglicht hätte, waren indessen nicht vorauszusehen, da besonders die Kriegführung zur See völlig neue Bahnen einschlug.

Neben der Berücksichtigung dieser zeitlosen Argumente, welche zugunsten einer schweizerischen Flagge sprechen. wäre auch zu untersuchen, ob der Schweiz durch die Führung der nationalen Flagge nicht auch wirkliche Nachteile hätten erwachsen können. Die Gesuche um Autorisation zur Flaggenführung erfolgten in den weitaus meisten Fällen aus Ländern und zu einem Zeitpunkte, wo die jeweilige maritime Tätigkeit durch äußere Ereignisse wie Kriegswirren oder Streiks gehemmt oder gar unterbunden war. Es handelte sich entweder um spekulative Neugründungen von Schiffahrtsunternehmungen, oder einfach um einen Flaggenwechsel, wobei in beiden Fällen der streng neutrale Charakter der vorgesehenen Schweizerflagge von ausschlaggebender Bedeutung war. Nur wenige Fälle, wie derjenige des schweizerischen Generalkonsuls in Patras, der Dampfschiffgesellschaft auf dem Luganersee, der Herren von Rodt und Gallusser, machten hiervon eine Ausnahme. Solange die Schweizerflagge gut genug war, um vorübergehend an Stelle eines fremden Nationalemblems zu treten, waren solche Ansuchen unbedingt abzulehnen. Ein Flaggenwechsel während eines Krieges oder innerhalb einer gewissen Frist vor dem Kriege, meist bis zu sechs Monaten, wäre nach internationalem Recht auch gar nicht anerkannt worden und die Schweiz hätte sich in diesem Falle wirklich ernsthaften Schwierigkeiten ausgesetzt. Es sei in diesem Zusammenhang nur an den Fall des Konsuls Kuhn in Galveston erinnert. Die Vermutung eines voraussichtlich ephemeren Charakters der in Konjunkturzeiten entstandenen Schweizermarine durfte indessen nicht als ausschlaggebender Grund gegen die Flagge ins Feld geführt werden, was sowohl vor wie besonders aber in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg geschah. Die Aussicht auf Grund der Pariser Seerechtsdeklaration, während eines Krieges die Seetransporte der kriegführenden Mächte durchführen zu können, war sicherlich ein starker Anreiz zur Aufnahme der Seeschiffahrt unter Schweizerflagge. Auch war nicht ausgeschlossen, daß ein schweizerischer Reeder, ermuntert durch die Erfolge während eines Krieges oder einer Streikwelle, zur späteren Fortführung der Reedereitätigkeit unter Schweizerflagge gereizt worden

wäre. Doch Kriege schienen um die Jahrhundertwende, besonders nach Gründung der internationalen Gerichtshöfe und der erfolgreichen Beilegung des Alabamakonfliktes, endgültig beseitigt. Nach der Petition Messings wies daher auch kein Flaggengesuch mehr auf die dadurch entstehenden Vorteile hin. Der Schweiz blieb die Abklärung der rechtlichen und wirtschaftspolitischen Fragen zur Schaffung eines eigenen Registerhafens. In einem solchen hätten sich sowohl die Justiz- und Verwaltungsbehörden zur Regelung aller mit der Seeschiffahrt zusammenhängenden Verhältnisse aufhalten sollen, wie er auch die mangelnde Reziprozität zur Erreichung von Meistbegünstigungsverträgen zu ersetzen gehabt hätte. Daß eine Stadt im Innern eines Binnenstaates die Funktionen des Registerhafens hätte übernehmen können, erschien vorerst undenkbar. Alle in diese Richtung weisenden Anregungen verlangten zum mindesten, daß die betreffende Stadt wenigstens theoretisch vom Meere aus auf dem Wasserwege zu erreichen sei. Verschiedentlich wurde dabei auf Basel hingewiesen. Reziprozitätsrecht konnte allerdings einem Binnenhafen kaum zuerkannt werden, obwohl dies einstmals der Stadt Frankfurt gelungen war. Es hatte sich indessen damals um ein ausgesprochen politisches Manöver gehandelt. Die Reziprozität wäre in der liberalen Epoche der Zeit vor dem Weltkriege gar nicht mehr unbedingtes Erfordernis gewesen. Die meisten Staaten gingen im Zuge ihres Überganges zum Freihandel von der Erhebung von Flaggenzuschlägen und Differenzialzöllen ab. Im Gegenteil versuchten sie die Bedeutung und Entwicklung ihrer Häfen durch Erleichterungen aller Art zu heben. Daß dabei die ins Hinterland strebenden Eisenbahnen eine nicht unerhebliche Rolle spielten, sei nur kurz in diesem Zusammenhang erwähnt. Gerade durch dieses Verkehrsmittel hätte die Schweiz einen gewissen Einfluß auf die Seehafenpolitik der umliegenden Staaten ausüben können.

Schließlich muß noch darauf hingewiesen werden, daß in kaum einer Äußerung das Verhältnis der eigenen Handelsmarine zum Import und Export des Heimatlandes gestreift wurde. Anläßlich der ersten Anstrengungen zugunsten einer schweizerischen Flagge Mitte des vergangenen Jahrhunderts tauchte wohl hin und wieder das Argument auf, daß die Schweizerflagge dem schweizerischen Exporthandel größtmögliche Sicherheit gewähren könne. Hieraus resultiert ein unbedingtes Vertrauen zur Pariser Seerechtsdeklaration.

Der Einkauf erfolgte damals größtenteils auf den kontinentalen Stapelplätzen. Als durch die ökonomischen und technischen Umwälzungen die Linienreedereien mehr und mehr den gesamten hochwertigen Stückgutverkehr übernahmen, wäre der Schweiz nurmehr der Massengütertransport verblieben, wo jedoch die ausländischen Großreedereien

schwer zu konkurrenzieren waren. Allein mit den schweizerischen Überseetransporten wäre damals eine Schweizer Reederei nicht lebensfähig gewesen. Erst der Weltkrieg sollte die entscheidende Wendung bringen.

Die meisten Gesuche waren auch vom Gedanken des persönlichen Vorteils geleitet. Die volkswirtschaftlichen Interessen der schweizerischen Aus- oder Einfuhr spielten kaum eine Rolle bei den Flaggenforderungen. Eine solche Rücksichtnahme hätte vom Staate auch nur dann verlangt werden können, wenn er seinerseits einen Teil des Risikos übernommen hätte. Es ist unschwer zu erraten, daß es dabei praktisch auf eine Subventionierung herausgekommen wäre. Ohne eine solche finanzielle Unterstützung durfte der Staat nicht erwarten, daß sich die schweizerischen Reeder unter nationaler Flagge mehr als in ihren Interessen lag, zum Vorteile der schweizerischen Volkswirtschaft in der Seeschiffahrt betätigten. Gerade dieses Argument ist denn auch immer wieder in die Diskussion um eine schweizerische Flagge geworfen worden.

Das so reichlich angewandte Argument, daß es in jedem Kriege stets genügend neutralen Schiffsraum gegeben habe, um den schweizerischen Überseehandel sicherzustellen, verlor mit der Entwicklung der Seeschiffahrt während des ersten Weltkrieges vollständig seine Gültigkeit. Dieses Ereignis der Weltgeschichte sollte überhaupt grundlegende Wandlungen in die Entwicklung des schweizerischen Seeschiffahrtsgedankens bringen.

C. Schweizerische Seeschiffahrt nach dem 1. Weltkrieg

1. Die Entwicklung durch den ersten Weltkrieg

a) Allgemeine Verhältnisse

Der Kriegsausbruch im August 1914 sollte mit einem Schlag das feine, um die ganze Welt reichende Netz internationaler Zusammenarbeit, das sich nirgends so sehr wie in der Seeschiffahrt ausgebildet hatte, zunichte machen. Auf der einen Seite der Kriegsfront gewannen die alliierten Seemächte mit ihren größeren Flottenbeständen, sowohl in der Kriegsmarine wie in der Handelsflotte und vor allem dank der günstigen Lage ihrer Seehäfen, sehr bald die Alleinherrschaft zur See, die es ihnen ermöglichte, die gegnerischen Zentralmächte durch wirkungsvolle Blockademaßnahmen an der Ausübung eigener transatlantischer Schiffahrt zu hindern. Innerhalb Europas entstand eine isolierte Zone, in der die Völker auf ihre eigenen Ressourcen angewiesen waren, was sich auch für die Schweiz fühlbar machen sollte. Es war in jenem Zeitpunkt nicht die

Drosselung der internationalen Seeschiffahrt, die sich, durch die erwähnte Blockade gegen die Zentralmächte einerseits und die kriegsbedingte Inanspruchnahme des alliierten Handelsschiffsraumes andererseits, in erster Linie auf die schweizerische Versorgungslage auszuwirken begann. Viel bedeutungsvoller war, daß die Schweiz vom Verkehr mit allen bisherigen landwirtschaftlichen Hauptversorgungsgebieten Europas in Rußland und dem Balkan abgeschnitten wurde, da die von Rußland bis nach Serbien reichende Front ein unüberwindliches Hindernis darstellte. Die wenigen Verkehrsstraßen, die die Schweiz noch mit diesen Länden verbanden, konnten nur noch in ganz spärlichem Maße zum Gütertransport Verwendung finden, und der schweizerische Außenhandel wurde gezwungen, sich nach vollständig neuen Richtlinien zu ordnen und sich den bisher weniger beachteten überseeischen Märkten zuzuwenden. Diese Wendung machte den schweizerischen Außenhandel weitgehend von der internationalen Seeschiffahrt abhängig. Der größte Teil des schweizerischen Außenhandelsverkehrs hatte sich vor dem Kriege mit den vier Nachbarstaaten abgewickelt. Diese lieferten von der Gesamteinfuhr im Durchschnitt in den Jahren 1911/13 der Menge nach 81 Prozent und nur 7 Prozent kamen aus überseeischen Ländern.

Diese Entwicklung war die Schweiz nicht allein gezwungen mitzumachen, denn außer den westlichen Alliierten mußten sich auch die übrigen neutralen Staaten Europas infolge der Schließung der Dardanellen von den ehemaligen Kornkammern Rußlands und der Balkanstaaten abwenden und sich nach neuen Versorgungsgebieten umsehen. Die Nachfrageverschiebung auf die überseeischen Märkte hatte für die Schweiz zur Folge, daß sich von 1912—1918 die Einfuhr von Hülsenfrüchten aus Britisch-Indien versiebenfachte, und von Getreide aus den Vereinigten Staaten von Amerika in der Zeitperiode von 1912—1916 sogar verzwölffachte, wogegen die ehemals bedeutenden Märkte Rußland, Deutschland und Rumänien zum Teil vollständig ausfielen.

Von deutscher Seite folgte als Antwort auf die Blockademaßnahmen der Alliierten am 4. Februar 1915 die Anzeige, daß die gesamten Küstengebiete um England und Irland, der Kanal und die atlantische Küste Frankreichs als Kriegsgebiet zu betrachten seien. Die deutschen Torpedoboote und vor allem die neue, in Deutschland zu immer größerer Vollkommenheit entwickelte Kriegswaffe, das Unterseeboot, begannen sich im Seekrieg vorerst für die alliierte, später auch für die neutrale Handelstonnage empfindlich bemerkbar zu machen. Die dadurch entstehende Beschränkung des verfügbaren Frachtraumes, sowie eine kriegsbedingte Verminderung der Umschlagsfähigkeit durch Verzögerungen im Laden und Löschen, verursacht durch Stauungen in den Häfen, Schwierigkeiten

des Kohlenfassens und Herabsetzung der Fahrtgeschwindigkeit, führten zu einer enormen Hausse in den Seefrachten. Die Schweizer, die plötzlich weitgehend auf die überseeische Versorgung angewiesen waren, spürten diese steigenden Frachtsätze recht empfindlich in ihren Lebenshaltungskosten. Ein deutliches Bild dieser, zum größten Teil durch die steigenden Transportkosten entstandenen Teuerung, gibt die Gegenüberstellung der schweizerischen Importmengen und deren Wert in Franken:

Totaleinfuhr: [246])	Menge in q:	Wert in Franken:
1912	79 405 322	1 979 120 227
1913	79 886 228	1 919 816 280
1914	64 529 682	1 478 408 489
1915	58 849 971	1 680 030 259
1916	58 386 057	2 378 504 618
1917	42 811 423	2 405 144 425
1918	35 431 656	2 401 462 715
1919	41 486 120	3 533 385 683
1920	56 222 809	4 212 819 228

Sondert man die Werte für den bedeutendsten Nahrungsmittelsektor Getreide und Hülsenfrüchte aus, so ergibt sich für die überseeischen Importe folgendes Bild[247]):

Jahr:	Getreide und Hülsenfrüchte aus Übersee, Menge in q:	Wert in Franken:	Prozentualer Anteil der überseeischen Getreide- und Hülsenfrüchte-Einfuhr an der Gesamteinfuhr:
1912	2 416 541	49 480 371	25%
1913	4 492 775	94 280 611	44%
1914	3 578 649	95 990 128	44%
1915	7 028 860	237 762 249	89%
1916	8 565 428	411 406 151	94%
1917	4 577 122	274 429 200	94%
1918	2 614 420	229 095 474	93%
1919	6 345 957	469 479 045	95%
1920	4 012 288	297 214 782	86%

Der Einwand, daß sich diese Zahlen aus den verschiedensten Sorten zusammensetzen, die nach Art und Menge ständig wechseln, ist nicht so schwerwiegend. Obwohl Veränderungen der Qualität nicht berücksichtigt werden konnten — sie halten sich bei näherem Zusehen in den Proportionen der Gesamtsummen — zeigt sich doch deutlich die seit 1916 einsetzende gewaltige Preissteigerung, die nicht zuletzt durch die übersetzten Frachtraten zur See verursacht wurde. Es existiert keine genaue Auf-

stellung der Seefrachten für die Zeit während des ersten Weltkrieges, da durch die Verknappung des Frachtraumes je nach Route und Reederei beliebige Frachtarten verlangt wurden. Als ein kleines Beispiel sei ein Winterthurer Kaufmann angeführt, der zur Zeit der schlimmsten Tonnagebeschränkung bereit gewesen wäre, für indische Baumwolle nach der Schweiz resp. nach Marseille oder Cette Fr. 1.200.— per Tonne zu bezahlen statt Fr. 20.- vor dem Kriege. Es war ihm selbst bei diesem Angebot nicht möglich, ein Schiff zu dieser Reise zu finden[248]).

Da diese fünfzig- bis sechzigfache Steigerung der Frachtraten auf den schweizerischen Konsumenten überwälzt werden konnte, war es lohnend, zu solchen Frachtsätzen zu transportieren. Die Abhängigkeit der Schweiz von den überseeischen Versorgungsbasen und der Umstand, daß die Alliierten die Herrschaft zur See soweit besaßen, daß sie alle transatlantischen Beziehungen der Zentralmächte unterbinden konnten, führte zur alliierten Forderung nach Kontrollstellen, die Garantie boten, daß keine von neutralen Staaten bezogenen Überseegüter den Weg zum Feind fanden. Was für Holland die Neederlandsche Overzee Trust Mij. war, erhielt in der Schweiz den Namen S. S. S. (Société Suisse de Surveillance). Am 18. November 1915 gegründet, war sie die Kopforganisation des in Syndikaten organisierten schweizerischen Handels- und Produzentenstandes. Durch diese Stelle wurden mit den Alliierten die Kontingente festgelegt, die der Schweiz jeweilen für ein Jahr zugesprochen werden konnten[249]). In den ersten zwei Kriegsjahren hielten sich diese Kontingente allerdings noch auf der Höhe des Bedarfes. Noch 1916 konnten die via französische oder italienische Häfen importierten Mengen von monatlich 122 800 t als im Rahmen des Vorkriegsbedarfes liegend bezeichnet werden. Die entscheidende Wendung brachte der 31. Januar 1917, als die Deutschen den uneingeschränkten Unterseebootkrieg proklamierten[250]). Für die neutralen Staaten bedeutete dies eine ernsthafte Gefährdung ihrer Lebensmittel- und Rohstoffversorgung, sowie ihres Exportes nach Übersee. Diese Sperre wirkte sich um so drückender und folgenschwerer auf die Schweiz aus, als schon eine ganze Reihe bestehender Seerechtsnormen besonders von seiten Englands, außer Kraft gesetzt worden waren, die ehemals dazu gedient hatten, das Völkerrecht zur See zu begründen. Der Bundesrat legte am 9. Februar 1917 in Berlin und Wien[251]) Protest und Rechtsverwahrung ein[252]), und die Vereinigten Staaten von Amerika antworteten mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Deutschland und gaben die Erklärung ab, daß im Falle der Verwirklichung dieser Drohung vom Kongreß die Ermächtigung zur Anwendung der bewaffneten Gewalt als Schutzmaßnahme für die amerikanischen Staatsbürger auf hoher See verlangt werden müßte. Präsident Wilson, der überzeugt

war, daß die Sache des Weltfriedens gefördert würde, wenn die übrigen neutralen Staaten eine dem Vorgehen der amerikanischen Regierung ähnliche Aktion vornähmen, richtete auch an die Schweiz eine entsprechende Note[253]). Diese wurde jedoch am 9. Februar 1917 ablehnend beantwortet, womit der Bundesrat seiner seit 1815 eingeschlagenen Neutralitätspolitik treu blieb. Die Regierungen Frankreichs und Großbritanniens hatten dem Bundesrate bereits im Verlaufe des Jahres 1916 via schweizerische Gesandtschaften in Paris und London eine gemeinsame Denkschrift überreicht, in welcher die Gründe erörtert wurden, die die beiden Regierungen zum Widerruf der Londoner Erklärung über das Seekriegsrecht bestimmten[254]). Dieses Vorgehen war rechtlich einwandfrei, da die Deklaration vom englischen Oberhause seinerzeit verworfen und in der Folge von keinem der Signatarstaaten ratifiziert worden war. Sie wurde wohl zu Beginn des Weltkrieges von den meisten Staaten als Gewohnheitsrecht anerkannt, jedoch ohne gesetzliche Verankerung, jederzeit abänderlich und ohne international verbindliche Kraft[255]). Auch hier erhob der schweizerische Bundesrat bei den Regierungen von Frankreich und Großbritannien Einspruch und behielt sich vor, gegebenenfalls mit den Begehren und Beschwerden vorstellig zu werden, zu denen die Anwendung der neuen Grundsätze auf die, für die Schweiz bestimmten oder aus der Schweiz kommenden Schiffsladungen Anlaß geben könnte[256]).

Die Ententemächte, vor allem England, hatten es damals in der Hand, den gesamten Handelsschiffsraum der Welt nach Maßgabe ihrer Bedürfnisse einzuteilen. Selbst die neutralen seefahrenden Staaten besaßen kein freies Verfügungsrecht über ihren Schiffsraum, da sie gezwungen wurden, für die kriegführenden Ententemächte Pflichtfahrten auszuführen. Im Januar 1917 schloß der Bundesrat mit der Londoner Kontrollstelle, der Interallied Chartering Executive in London, einen Vertrag ab, wonach sich die Schweiz verpflichten mußte, für ihre überseeischen Bezüge nicht mehr als 10—11 Schiffe monatlich mit einer Gesamttragkraft von nicht über 55 000 Tonnen zu verwenden. Welche bedeutende Restriktion dadurch für den schweizerischen Einfuhrhandel entstand, kann erst an der gewaltigen Steigerung der Überseeimporte ermessen werden, die von 537 000 Tonnen von 1914 auf 1 142 000 Tonnen im Jahre 1916 gestiegen waren. An diese Vorschrift war übrigens die einschränkende Bedingung geknüpft, daß die zugestandenen Schiffe nur dem spanischen oder schwedischen Schiffspark entnommen werden durften. Die schwedischen Schiffe wurden indessen seit 1916 auf dem Londoner Markte, dem einzigen der der Schweiz offenstand, gar nicht mehr angeboten. Die norwegische und holländische Handelsflotte fuhren in alliiertem Dienst, und die renitente griechische Handelsflotte war am 11. Oktober 1916 kurzerhand vollständig requiriert und

in den Dienst Großbritanniens gestellt worden[257]). Durch die bedrohlich zunehmende Verknappung des alliierten Schiffsraumes während der kritischen Zeit zwischen dem 31. Januar bis zum Dezember 1917 sah sich die Entente gezwungen, ihre Hand auf alle irgendwie verfügbare Tonnage der Welt zu legen. Die Sequestrationsmöglichkeit der bei Kriegsbeginn in ihre Häfen geflüchteten deutschen Handelsschiffe gab verschiedenen, im Jahre 1917 durch Präsident Wilson dazu aufgeforderten Staaten den eigentlichen Anreiz zur Teilnahme am Kriege auf Seiten der Alliierten. Waren schon vor den Maßnahmen gegen Griechenland durch englische neutralitätsverletzende Requisitionen, im Hafen von Piräus neun deutsche Dampfer mit einem Fassungsvermögen von 19 567 Bruttoregistertonnen in die Hände der Alliierten gefallen, so bot die deutsche Erklärung vom 31. Januar über den uneingeschränkten Unterseebootkrieg Anlaß zu weiteren Requisitionen großen Stiles. Den bedeutendsten Verlust erlitt Deutschland durch den Kriegseintritt der Vereinigten Staaten von Amerika, bei welcher Gelegenheit am 8. Mai 1917 103 deutsche Schiffe mit 648 894 Bruttoregistertonnen beschlagnahmt wurden. In Brasilien erbeutete der Staat am 7. Juni 1917 45 Dampfer mit 235 190 BRT nebst 8 Schleppern von zusammen weiteren 15 000 Tonnen. Es folgten China am 20. März mit 11 Schiffen von 21 894 BRT, Kuba am 28. Juli mit 5 Schiffen von 15 901 BRT usw. Die Tatsache, daß diese ehemals neutralen Staaten zuzüglich Siam, Peru, Uruguay, Guatemala, Bolivien, Honduras, Nicaragua, Liberia, Haiti, San Domingo, Costarica und Ecuador im Laufe des Jahres 1917 bis zum Frühjahr 1918 in den Krieg eintraten, sollte für die Schweiz, trotz des dadurch frei werdenden deutsch-österreichischen Schiffsraumes, keine Erleichterungen bringen, da sie auf die Charterung spanischer Schiffe beschränkt war. Im Gegenteil fielen alle diese Länder nunmehr aus, nachdem es dem Bundesrat nach mühevollen Verhandlungen gelungen war, die harten Charterungsvorschriften betreffend spanische und schwedische Schiffe gegen Ende des Jahres 1917 zu lockern. Dieser Ausfall ergab für den schweizerischen Import- und Exporthandel eine äußerst schwierige Lage, die der Bundesrat dadurch zu beheben trachtete, daß er die ganze Leitung der Transporte nach und von Übersee einer einheitlichen Instanz übergab; der mit Bundesratsbeschluß vom 6. März 1917 geschaffenen „Schweizerischen Zentralstelle für den Ein- und Ausfuhrtransport", abgekürzt genannt „FERO"[258]). An der Spitze dieser Organisation stand der Generalkommissär, der von einer beratenden Kommission unterstützt wurde. In den wichtigsten Hafenstädten wie Genua, Cette, Marseille, Bordeaux, Le Havre und Antwerpen wurden Hafenkommissäre ernannt, die zugleich die S. S. S. vertraten. Zwei weitere Verschiffungsbureaux entstanden in New York und Buenos Aires unter der Leitung der dortigen

schweizerischen Legationen. Mit der Charterung innerhalb der zugestandenen Lizenzen wurde eine zum Teil schweizerische Maklerfirma Hinzer, Honegger & Ascott in London beauftragt. Der zugestandene minimale Schiffsraum von 55 000 Tonnen Tragfähigkeit konnte jedoch infolge der Entwicklung des Seekrieges gar nicht mehr gefunden werden. Die Schweiz hatte eben nur das Recht zur Charterung von Schiffen erhalten. Die Schiffe selbst waren von den Alliierten nicht garantiert worden. Im Oktober 1917 konnten noch 10 Dampfer mit insgesamt 38 500 Tonnen Tragfähigkeit und im November 8 Dampfer mit 22 500 Tonnen gechartert werden. Zum Teil war es zwar noch möglich, Transporte in Teilfracht mit Schiffen anderer Bestimmung zu befördern und in geringem Maße gelang es der Privatinitiative einiger schweizerischer Industrieller, sich für ihre Transporte Schiffsraum zu beschaffen. Besonders erfolgreich ging dabei das „Office d'importation de la Chambre syndicale des fabrications suisses de chocolat" vor, das sich durch die Pariser Maklerfirma van Hemelryck schon zu Beginn des Jahres 1917 ein Schiff, die „Ruby" für einen Zuckertransport aus Java sichern und zwei weitere, die „Alabama" und „Oakwood" zum Voraus chartern konnte.

Gegen Ende des Jahres 1917, dem Zeitpunkte der höchsten Intensivierung des Unterseebootkrieges, war es der Schweiz nicht mehr möglich, in Teilfracht zu verschiffen. Ein französisches Dekret vom 14. Juni 1917, die sogenannte „Loi Maljean" erschwerte zudem die Versorgung ganz außerordentlich, da sie den Grundsatz aufstellte, nur noch diejenigen Waren zum Transit nach der Schweiz zuzulassen, die mit direktem Schweizerkonnossement vom überseeischen Herkunftslande verschifft würden. Damit fiel die Möglichkeit dahin, durch Vermittlung französischer Zwischenhändler in französischen Hafenstädten einzukaufen. Zu den Schwierigkeiten der Seetransporte gesellten sich die ebenfalls völlig ungenügenden Transportmöglichkeiten zu Lande. Schon der kleine Weinhafen Cette in Südfrankreich, der seit April 1915 der Schweiz als Einfuhrfreihafen zur Verfügung gestellt worden war, erwies sich als vollständig ungenügend. Die Ausladevorrichtungen entsprachen nicht im Geringsten den an sie gestellten Anforderungen, und die dort ansässigen Umschlags- und Lagerhausfirmen stellten sich hartnäckig jeder Neuerung entgegen, da sie um ihre bisherigen Gewinne besorgt waren. Da auch die nur durch Schweizerwaggons bewerkstelligten Abtransporte infolge Überlastung des französischen Schienennetzes nur in ungenügendem Maße erfolgen konnten, entstand dort eine gewaltige Anhäufung von Gütern aller Art. Die Binnenwasserstraße des Rheines konnte für den Transport von Übersee-gütern nicht herangezogen werden, da in den Nordseehäfen kein Umschlag möglich war.

b) Schweizerische Schiffahrtsprojekte im Kriege

In diesen, für die schweizerische Landesversorgung recht kritisch werdenden Zeiten, gewannen verschiedene Projekte zur Schaffung einer schweizerischen Handelsflotte Gestalt. Schon am 27. März 1916 hatte das Syndikat der Spediteure, das später als hartnäckigster Gegner der schweizerischen Flaggenidee zur See auftreten sollte, die Frage nach einer Schweizerflotte aufgeworfen und war mit einer entsprechenden Eingabe an das Kontrollbureau zur Überwachung der Importe aus den Ententestaaten, der „Société Suisse de Surveillance économique" gelangt[259]). Die Frage wurde jedoch damals, als noch genügend neutraler Frachtraum zur Verfügung stand und niemand mit der ungeheuerlichen Verknappung durch den U-Bootkrieg rechnete, nicht weiter verfolgt und es kam lediglich zu einzelnen Charterungen, wie sie bereits Erwähnung gefunden haben. Jetzt galt es jedoch alle Maßnahmen zu prüfen, die geeignet waren, die Frage der lebensnotwendigen überseeischen Importe auf irgend eine Weise zu lösen. Eine Fülle von Vorschlägen wurde in die Diskussion geworfen, die plötzlich zum aktuellsten Thema in der Schweiz wurde. Alle alten Für und Wider um die Schaffung einer Schweizerflagge erstanden in neuer Version. Der Bundesrat erhielt sogar von einem wohlmeinenden Genfer den Vorschlag, die Schweiz sollte in Ermangelung des eigenen Registerhafens die unbewohnte Insel Kerguelenland in der südlichen Treibeiszone des Indischen Ozeans erwerben, auf die Frankreich bisher ein nominelles Recht hatte, ohne je Nutzen daraus zu ziehen. Diese öde Insel hätte dank ihrer natürlichen Gestalt wohl den Bau ausgezeichneter Häfen ermöglicht, fiel jedoch, abgesehen von staatspolitischen Gründen, schon durch ihre geographische Entfernung von der Schweiz außer Betracht[260]).

Weit handgreiflicher und interessanter war das Projekt, das von einer zürcherischen Speditionsfirma vorgeschlagen wurde und den Ankauf der in neutralen, vor allem spanischen und portugiesischen Häfen liegenden internierten deutschen und österreichischen Schiffe zum Ziele hatte. Zu diesem Zwecke bildete sich am 2. Juni 1917 die „Studienkommission zur Gründung einer schweizerischen Handelsflotte", die mit verschiedenen deutschen zuständigen Stellen (von Holtzendorff, Generaldirektor Ballin und Excellenz Kriege) in Verbindung trat. Der Plan, der gleichzeitig in der schweizerischen und der deutschen Presse publik gemacht wurde, stieß vorerst auf große Zurückhaltung[261]). Um die internen schweizerischen Verhältnisse abzuklären, wurde anläßlich einer in Zürich abgehaltenen Konferenz Professor Max Huber eingeladen, sich über die rechtlichen Verhältnisse einer schweizerischen Meerschiffahrt unter Schweizer-

flagge zu äußern[262]). Auf Grund der bestehenden internationalen Rechtsauffassung und unter Berücksichtigung der bundesrätlichen Einstellung aus dem Jahre 1864 in der Botschaft vom 25. November 1864, stellte sich Huber auf den Standpunkt, daß auch der Binnenstaat das Recht habe, die nationale Flagge als Symbol seiner Souveränität auf offenem Meere zu hissen. Schwierigkeiten könnten lediglich an den materiellen Voraussetzungen entstehen[263]). Probleme, die schon seit fünfzig Jahren der Einführung der Schweizerflagge entgegenstanden, wie Nachweis der Nationalität des Schiffes, Sicherstellung des seemännischen Betriebes, Verfolgung strafbarer Handlungen begangen auf schweizerischen Schiffen usw., wurden eingehend erörtert, ohne daß Huber dabei Schwierigkeiten gesehen hätte. Als Ort der Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche wurde Basel als an einem internationalen Strome liegend vorgeschlagen, welche Stadt zugleich als Heimathafen für die zukünftigen Schiffe dienen konnte. Auch Huber schien hier noch stark von der Idee der „direkten Fahrt" beeindruckt zu sein.

Als unnötige Forderung muß die Sicherung vertraglicher Meistbegünstigung in den wichtigsten Seehäfen der Welt angesehen werden. Durch die große Konkurrenz der Seehäfen war schon damals eine differenziale Behandlung von Schiffen verschiedener Nationen längst dahingefallen. Im Gegenteil versuchten die Seehäfen durch Erleichterungen aller Art möglichst viel Schiffsraum anzuziehen. Mit der Ansicht, daß ein Schiff unter Schweizerflagge als ein exterritoriales Stück Schweizerboden zu betrachten sei, wurde eindeutig Schluß gemacht, indem Huber erklärte: „Ein Schiff unter Schweizerflagge ist nicht ein Stück Schweizergebiet, auf welches die durch die Neutralitätsakte von 1815 statuierten Rechte und Pflichten sich ausdehnten oder welches von diesem besonderen Status ausgeschlossen wäre. Die Rechtsverhältnisse dauernd neutraler und gelegentlich neutraler Staaten sind im Seerecht die gleichen, und niemals ist die Aufbringung eines neutralen Schiffes als eine Verletzung neutralen Gebietes betrachtet worden." Übergehend zur Betrachtung der Flaggenfrage vom Standpunkt des Landesrechtes lehnte Huber die Notwendigkeit der Verfassungsänderung, wie sie mit Rücksicht auf die zu schaffende Seerechtsgesetzgebung im Jahre 1889 als notwendige Voraussetzung angesehen worden war, eindeutig ab und begründete diese Entbehrlichkeit mit dem Hinweis auf die bestehenden Artikel 23, 34, 64 und 64 bis der Bundesverfassung. Diese allein würden schon eine einwandfreie gesetzgeberische Regelung aller Materien, die für die Schiffahrt wesentlich seien, erlauben. Zudem läge, allerdings zur Regelung der zukünftigen Binnenschiffahrt gedacht, der Vorschlag eines Art. 24ter beim Bundesrate vor[264]). In seiner Botschaft vom 20. Oktober 1917 über „Die Gesetz-

gebung über die Schiffahrt als Bundessache", wies in der Folge auch der schweizerische Bundesrat Schulthess auf die Ansprüche der Schweiz hin, als souveräner Staat auf dem Meere unter eigener Flagge aufzutreten. Mit aller Deutlichkeit wurde hervorgehoben, daß dem Bundesrate, sollten schweizerische volkswirtschaftliche Interessen einmal dazu führen, dieses Recht in Anspruch zu nehmen, die Kompetenz zustände, über diesen Gegenstand zu legiferieren[265]). Als hauptsächlichste Erfordernisse zur Führung einer schweizerischen Flagge hatte Prof. Huber verlangt „wesentliche Förderung der schweizerischen Volkswirtschaft und Stabilität des neuen Wirtschaftszweiges". Nur unter diesen Bedingungen würden sich die vermeintlich umständlichen Verhandlungen mit den anderen seefahrenden Staaten, die Komplizierung des Dienstes der schweizerischen Behörden im In- und Auslande, sowie das Risiko der Schaffung neuer Möglichkeiten zu internationalen Anständen, rechtfertigen. Nur um die Interessen einiger weniger Auslandschweizer zu fördern, die bisher in ihrer Eigenschaft als Schweizerbürger nicht am Reedereigeschäft teilhaben konnten, mußten sich die Anstrengungen kaum lohnen. Die hauptsächlichste Befürchtung Hubers war, daß die Flagge nur in Konjunkturzeiten Verwendung finden könnte. Eine solche ephemere Schiffahrt müßte jedoch dem Ansehen der Schweiz schaden. Auf Grund dieser Ausführungen kam Huber zu dem Schluß, daß eine allfällige schweizerische Schiffahrtsgesetzgebung jedenfalls auf den gleichen Normen zu erstellen wäre wie sie in Deutschland, Großbritannien, den U.S.A., Rußland, Japan, Spanien und Norwegen Geltung hatten. Es sind dies alle jene Staaten, welche in ihren Gesetzgebungen hinsichtlich der Nationalität des Eigentums am Schiffe außerordentlich strenge Bestimmungen aufgestellt hatten[266]). Es sollte möglichst bald eine gesamtschweizerische Schiffsbesatzung, zum mindesten jedoch Schiffsleitung angestrebt werden. In hohem Grade wünschenswert sei, daß das schweizerische Schiff von einem Vertreter des Schiffseigentümers, einem sogenannten Supercargo begleitet würde, wie das schon aus Triest vorgeschlagen worden sei.

Hubers Betrachtungen zum praktischen Aufbau einer schweizerischen Schiffahrtsgesetzgebung konzentrierten sich in den drei Fragen:

a) Welche Materialien umfaßt eine ausgebildete Seegesetzgebung und welche davon kommen für die Schweiz als Binnenstaat nicht in Betracht?

b) Welche Materien erfordern eine sofortige Ordnung?

c) Wie kann die Gesetzgebungsarbeit geleistet werden, d. h. muß von der Schweiz eine neue, ihren besonderen Verhältnissen angepaßte Seegesetzgebung geschaffen werden, oder kann, und wenn ja — in welchem Umfange — eine Rezeption fremden Rechtes stattfinden?

Der Zürcher Völkerrechtslehrer spielte mit dem Gedanken der Rezeption eines fremden Seerechtes, da der Schweiz die Materie zu fern liege. Eine eigene Seeschiffahrtsgesetzgebung bedinge längere Vorarbeiten, welche die Seeschiffahrt erst in einem Zeitpunkte ermöglichen würde, da es zu spät sei. Sein Verwaltungsrecht sah eine Organisation der Seebehörden in einfachstem Ausmaße als schweizerisches Bundesamt vor, welches die Vorschriften über das Recht der Flaggenführung und die Ausstellung der Schiffspapiere nach einem an das Obligationenrecht angelehnten Gesetz überwachen sollte. Daselbst seien auch die Rechtsverhältnisse des Schiffspersonals zu regeln. Das Zivilrecht bedürfe wohl keiner sofortigen gesetzgeberischen Regelung, da die Richter auf Grund des bestehenden Rechtes, der Usancen und der Wissenschaft auszukommen vermöchten. Dieser Vorschlag, der schon bei Dubs in ähnlicher Form vorgebracht worden war, barg gewisse Gefahren in sich. Ebenfalls übereinstimmend mit der Botschaft vom Jahre 1864 sollte das zu schaffende Strafrecht mangels eines eidgenössischen Strafgesetzbuches die Anwendbarkeit des Strafrechtes desjenigen Kantones vorsehen, in welchem die Schweizerschiffe ihren Heimathafen hätten, wobei er vor allem auf Basel verwies. Die strafrechtlichen Normen zur Behandlung der Besonderheiten der Seeschiffahrt würden sich mit der Zeit ergeben. Eine fiskalische Belastung der Schiffahrt sollte im Interesse der Entwicklungsfähigkeit vorerst unterbleiben. Der Staat hätte sich anfangs lediglich durch Erhebung geringer Gebühren zur Ausstellung der Schiffspapiere und zu konsularischen Funktionen für seine Unkosten schadlos zu halten.

Diese in weiten Umrissen gezeichneten zukünftigen Rechtsverhältnisse der Schiffahrt unter Schweizerflagge bildeten in der Folge die Grundlage, auf welche sich sowohl die Bundesbehörden wie auch die privaten Interessenten stützten. Das Referat war weder in negativem, noch in positivem Sinne gehalten worden. Es schilderte vielleicht einige der Schwierigkeiten, wie die Unmöglichkeit wirksamer Kontrolle durch die schweizerische Staatsgewalt über die eigenen Schiffe auf hoher See und die umständlichen Verhandlungen, die mit dem Auslande zur Anerkennung und Gleichberechtigung der Schweizerflagge zu führen wären, etwas zu schwarz. Daß Frankreich noch immer die gleiche Einstellung wie im Jahre 1865 einnehmen und von der Schweiz der Nachweis verlangen würde, die nach Seerecht übliche Polizeigewalt über die landeseigenen Schiffe auszuüben, war nicht anzunehmen. Wie schon bei den meisten früheren Stellungnahmen zur Flaggenfrage, waren es auch bei Huber die ungenügenden volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz und die Überwindung der mannigfachen Schwierigkeiten politischer Natur, die ihn zu solch vorsichtiger Einstellung bewogen. Er anerkannte allerdings weit-

gehend die neue Situation, die sich aus den Beziehungen von Binnenschifffahrt zu Meerschiffahrt durch die Rhein- oder Rhôneverbindung ergeben könnten. Dies verdeutlichen die folgenden Ausführungen: „Eine grundsätzliche Verschiedenheit zwischen der Meer- und Binnengewässerflagge besteht nicht und kann nicht bestehen, weil Binnengewässer vom Meer und das Meer von den ersteren aus erreichbar sein können. Wenn schon die Schweiz — zu Unrecht — bis jetzt nicht an der Rheinschiffahrtsakte beteiligt ist, hat sie das Recht, den Rhein zu befahren, ebensogut wie andere Staaten, die nicht Kontrahenten sind und deren Schiffe den Rhein vom Meer aus erreichen. Obwohl Meerschiffe meist nur bis Köln, selten bis Mainz fahren, ist es nur eine technische Frage, ob Basel mit dem Meer durch Dampfschiffe verbunden werden könne. Es ist nicht einzusehen, weshalb ein seefahrendes Fahrzeug einer schweizerischen Rheinflotte nicht ohne weiteres die Anerkennung® seiner Nationalität und Flagge auf dem Meere beanspruchen könnte." Auch in wirtschaftlicher Hinsicht wies Huber auf die Zusammenhänge mit der Binnenschiffahrt hin: „Die Hauptbedeutung einer schweizerischen Flagge wäre darin zu suchen, daß sie unter Umständen den überseeischen Export und Import der Schweiz — im Zusammenhang mit der Rhein- oder Rhone-Schiffahrt — erleichtern würde, oder daß sie speziell in Zeiten von Frachtraumnot dem schweizerischen Handel die nötigen Transportmöglichkeiten sicherte.

Auf diese Tatsache, daß ein Binnenschiff der Rheinflotte das offene Meer erreichen könnte und daß dessen Flagge dort ebensogut anerkannt würde, wie auf dem Binnengewässer, ist schon früher im Zusammenhang mit den Bestrebungen, Basel zum Registerhafen zu erklären, hingewiesen worden. Allerdings ist dazu zu bemerken, daß kein offizielles Recht zur Führung der Flagge auf dem Rhein bestand[268]), und wenn sie dennoch geführt wurde, so hatte das keine Rechtswirkungen im Sinne des Flaggenrechtes, sondern sie wurde wie eine Hausflagge betrachtet. Tatsächlich war das Hissen der Landesflagge auf dem internationalen Rhein auch weitgehend außer Gebrauch gekommen[269]). Durch das Recht zur Flaggenführung auf dem Rhein wäre überdies noch keine international anerkannte Seeflagge geschaffen worden, und die Schiffe, die sich vom Binnengewässer auf das offene Meer begeben hätten, würden daselbst zunächst von seiten der anderen seefahrenden Nationen keine Anerkennung gefunden haben. Die Auseinandersetzung mit dem Problem einer schweizerischen Handelsflotte unter nationaler Flagge, die in großen Umrissen die wesentlichen Voraussetzungen zeichnete und trotz bedeutender Hindernisse keine unüberwindlichen Schwierigkeiten sah, bildete für Prof. Huber die Grundlage für den später durch ihn erstellten Entwurf einer schweizerischen Seeschiffahrtsgesetzgebung, den er in Anlehnung an das holländische Seerecht ausarbeitete[270]).

Der Bundesrat sowie die „Fero" hatten auf Einladung der „Studienkommission für die Gründung einer schweizerischen Handelsflotte" einen ständigen Vertreter zu den Verhandlungen entsandt. Außerdem erklärte das Politische Departement ausdrücklich, daß es den Bestrebungen dieser Art sympathisch gegenüber stehe[271]). Von behördlicher Seite war man sich allerdings im Klaren, daß es ganz ausgeschlossen sei, sämtliche für die schweizerische Versorgung notwendigen Überseetransporte mit eigenen Schiffen durchzuführen. Der Erwerb einer, für den genannten Zweck hinreichenden Handelsflotte hätte die finanziellen Mittel des Bundes allzu stark in Anspruch genommen. Alle Eingaben um eine schweizerische Handelsflotte sahen indessen eine bedeutende Bundesbeteiligung vor. Abgesehen von der Frage, ob der notwendige Schiffsraum erhältlich gewesen wäre, ließ sich der Bundesrat von folgenden Überlegungen leiten: „Unser Frachtraumbedarf beläuft sich, wie bereits erwähnt, auf wenigstens 70000 Tonnen pro Monat oder 840 000 Tonnen jährlich. Nimmt man an, daß ein Schiff durchschnittlich drei Reisen pro Jahr ausführen kann, so ist für die Deckung unseres Bedarfes ein Schiffsraum von 280 000 Warentonnen erforderlich, entsprechend z. B. 56 Dampfern von durchschnittlich je 5000 Tonnen Tragfähigkeit. Es könnte sich in jedem Fall nur darum handeln, eine beschränkte Zahl von Schiffen zu kaufen oder in Zeitcharter zu nehmen, um uns dadurch ein gewisses Minium von Frachtraum zu sichern, das ständig zu unserer Verfügung wäre und die Wirkungen des Ausfalles an fremder Tonnage einigermaßen mildern würde."[272])

Als bedeutungsvolle Tatsache verdient an dieser Stelle festgehalten zu werden, daß gegen die Notwendigkeit des Erwerbes von Schiffen auf irgendwelche Art keine namhaften Bedenken mehr erhoben wurden. Die Lage war derart gespannt geworden, daß jede Lösung, die einige Aussicht auf Erfolg hatte, angenommen werden mußte. Alle Schwierigkeiten sowohl rechtlicher, finanzieller und politischer Natur, die bisher den Anstrengungen zur Begründung einer schweizerischen Seeflotte entgegengestellt worden waren, mußten vor der Notwendigkeit der Nahrungsmittelversorgung zurücktreten und erwiesen sich auch plötzlich als nicht mehr so schwerwiegend, wie bisher angenommen worden war. Es zeigte sich bei den internationalen Verhandlungen deutlich, daß die Ansichten der Bundesbehörden während des 19. Jahrhunderts hauptsächlich von den stark merkantilistischen Seegesetzgebungen beeinflußt worden waren, die schon den Dubs'schen Versuchen entgegengestanden hatten. Die Entwicklung der Seeschiffahrt hatte aber inzwischen nicht nur quantitative Veränderungen erfahren. Weitaus bedeutender war der Umstand, daß bei aller Wahrung rechtsgeschichtlicher Kontinuität der Entwicklung die Rechtsgrundlagen der Seeschiffahrt fast durchweg neu gelegt und die

alten gründlich revidiert worden sind[273]). Immerhin war auch Huber nicht ganz frei von der veralteten Denktradition, die erst durch die Versailler Friedensverhandlungen und die Deklaration von Barcelona weitgehend abgeklärt wurde.

Am 5. Dezember 1917 konnte die schweizerische Unterhandlungsdelegation mit dem amerikanischen Kriegshandelsamt (War Trade Board) einen Vertrag abschließen, wonach sich die Section de Ravitaillement der ständigen Interalliierten Konferenz bereit erklärte, der Schweiz die bis zur Ernte 1918, d. h. bis Ende August benötigte Menge von 240 000 Tonnen Brotgetreide cif Kontinentalhafen zu liefern. Der Transport nach dem der Schweiz zur Verfügung stehenden Weinhafen Cette in Südfrankreich, hätte auf alliierten oder auf Schiffen, die der Schweiz von den Alliierten zu diesem Zwecke zur Verfügung zu stellen waren, stattfinden sollen. Das bereits festgelegte Londoner Kontingent wurde durch diese Bestimmungen nicht berührt. Die Lage änderte sich jedoch durch das aktive Eingreifen der Vereinigten Staaten von Amerika in das Kriegsgeschehen am 7. Dezember 1917 (Kriegserklärung an Österreich-Ungarn) und 6. April 1918 (Kriegserklärung an Deutschland) wesentlich zu Ungunsten der Schweiz. Unzählige Schritte in Washington, London und Paris wurden unternommen, um die Durchführung des Abkommens zu erwirken, doch blieben diese ohne Erfolg. Die Vereinigten Staaten verlangten von den Neutralen, die sich in Amerika verproviantieren wollten, daß sie ihre Waren mit eigenen Schiffen abzuholen hätten. Der Schweiz gegenüber erklärte man sich in Washington außerstande, den Transport der zugesicherten Getreidemengen zu gewährleisten. Es blieb nun der Schweiz selbst überlassen, einen geeigneten Ausweg zu suchen. Die Schweizerflagge als Notlösung wäre in jenem Zeitpunkte kaum mehr auf viel Widerstand gstoßen. Die bereitwillig abgegebenen Erklärungen der angefragten seefahrenden Staaten berechtigten zu den kühnsten Hoffnungen. Unter solchen Umständen mußte ein Projekt, das den Ankauf der in den Häfen der iberischen Halbinsel liegenden internierten deutschen und österreichischen Schiffe zur Begründung einer Schweizerflotte vorsah, besondere Bedeutung gewinnen. Im Bundesrat begann man sich, gestützt auf den als Broschüre herausgekommenen Vortrag Professor Hubers, mit dieser Frage zu beschäftigen. Ein Referat wurde an verschiedene Gesandtschaften und Generalkonsulate versandt. Unterhandlungen wurden sowohl mit den Besitzermächten der Schiffe wie auch den Alliierten eingeleitet. Diese erwiesen sich vor allem darum als ungemein langwierig und schleppend, weil jede kleine Abmachung mit der einen kriegführenden Partei auch der anderen zur Genehmigung unterbreitet werden mußte. Die Berechtigung der Schweiz zur Flaggenführung trat völlig in den

Hintergrund und mußte als stillschweigend genehmigt angesehen werden[274]). Als nach langen Verhandlungen eine Übereinstimmung der Interessengegensätze erreicht zu sein schien, verlangte die deutsche Regierung plötzlich, daß sie nur dann in eine Abtretung des internierten Schiffsraumes einwilligen könne, wenn dieser weiterhin unter der „guten deutschen Flagge" betrieben würde. Dieses Ansinnen machte den Erfolg der bisherigen Verhandlungen mit einem Schlag zunichte; denn eine Bewilligung zum Einfahren in alliierte Häfen wäre trotz des neutralen Charakters solcher Schiffe unter diesen Umständen nie zu erreichen gewesen. Es kann aus den vorliegenden Quellen nicht beurteilt werden, ob Deutschland wirklich glaubte, eine solche Bedingung durchsetzen zu können oder ob diese nur ein Vorwand war, die Unterhandlungen abzubrechen. Immerhin steht fest, daß auch von Seiten Italiens, Griechenlands, Portugals und Brasiliens ernsthafte Kaufangebote gemacht worden waren. Selbst die U.S.A. hatten vor ihrer Teilnahme an den Kriegshandlungen Wünsche nach käuflicher Übernahme des internierten Handelsschiffsraumes geäußert, die, obwohl sie gleichfalls scheiterten, den Beweis erbrachten, daß neben reinen Prestigegründen auch kaufmännische Gesichtspunkte eine Rolle spielten. Ein weiterer Grund war der, daß Deutschland durch bedingungslosen Verkauf der Schiffe jedes weitere Verfügungsrecht verloren hätte. Schließlich erklärte sich Deutschland überhaupt nur noch bereit, den in Holländisch-Indien internierten Schiffsraum an die Schweiz abzutreten. Diese Übernahme sollte durch Charterung oder Fiktivkauf geschehen, wozu sich der Bundesrat nicht bereitfinden konnte, so daß das Unternehmen endgültig scheiterte.

Bevor dieses Thema verlassen wird, ist es zum besseren Verständnis der weiteren Darstellung notwendig, auf ein weiteres, hier wurzelndes Projekt einzutreten. Wenn auch Prof. Huber die legislatorischen Schwierigkeiten als nicht unüberwindlich bezeichnet hatte, so führten seine Ausführungen doch zur Überzeugung der zuständigen Stellen, daß es nicht im Interesse der Schweiz liege, in Kriegszeiten mit der Schweizerflagge auf dem Meere zu erscheinen. Die Lösung der Schiffsraumkrisis sollte auf andere Weise zu finden sein, womit die wohl denkbar günstige Gelegenheit unbenützt blieb[275]). Als dann die schwedischen Schiffe dem Londoner Markte gänzlich fern blieben und die spanische Regierung den nationalen Schiffsraum mehr und mehr den landeseigenen Transporten vorbehielt, versuchte die „Fero" neben ihren Bestrebungen zum Erwerb internierter Schiffe die Zusicherung der holländischen Regierung zur Charterung eines Teiles ihres Schiffsraumes zu erhalten[276]). Gleichzeitig wurde für den Fall der Übernahme und des Betriebes der deutsch-österreichischen Schiffe die Gründung einer holländisch-schweizerischen Aktiengesellschaft

mit dem Sitz in Holland vorgeschlagen, welche die Führung der holländischen Flagge ermöglicht hätte. Das Unternehmen hätte durch holländisches und schweizerisches Kapital finanziert werden sollen und wäre unter Leitung eines holländischen Staatsangehörigen gestanden. Dieser hätte jedoch nach den Direktiven eines vom schweizerischen Bundesrate ernannten Kommissärs gehandelt. Das Mitspracherecht im Aufsichtsrate hätte sich entsprechend den Kapitalanlagen verteilt.

Die schweizerische Zentralstelle für die auswärtigen Transporte, welcher die Erledigung der schweizerischen Seeschiffahrtsfragen oblag, hatte sich wegen der Gründung dieser Gesellschaft mit verschiedenen holländischen Interessenten in Verbindung gesetzt. So unter anderen mit der „Allgemeene Stoomvaart-Maatschappij" und der „Rotterdam'schen Bankvereeniging". Sie bezeichnete es als nicht ausgeschlossen, daß die Bildung einer solchen Gesellschaft die schweizerischen Import- und Exportgüter in vermehrtem Maße über Rotterdam zu leiten imstande sei. Die daraus entstehenden engeren Handelsbeziehungen konnten nur den Interessen beider Länder dienen. Die FERO plante die Gründung der holländisch-schweizerischen Schiffahrtsgesellschaft auch für den Fall, daß das Abkommen mit Deutschland betreffend Übernahme internierter Schiffe nicht zustande käme und begann vorsorglich Offerten über anderweitigen Schiffskauf einzuholen.

Von den Alliierten versuchte man für den Betrieb der deutsch-österreichischen, sowie der holländischen Charterschiffe folgende Garantien zu erhalten:

1. daß die Alliierten diese Schiffe mit der nötigen Kohle, dem Öl usw. zu versorgen gestatten würden,
2. daß sie diese Schiffe während der Dauer der Feindseligkeiten nicht requirieren würden und
3. daß dieselben nicht gezwungen würden, im Dienste der alliierten Sache Fronfahrten zu machen.

Diese Forderungen stützten sich auf die Erfahrungen, die von den neutralen Handelsflotten im Laufe des Krieges gemacht worden waren.

Die Ententemächte, welche außerstande waren schweizerische Transporte zu übernehmen, verlangten auf diese Garantieforderungen, daß die Schweiz den Transport von Kohle, Öl usw. für den Eigenbedarf mit eigenen Schiffen zu bewerkstelligen hätte. Dieser Schiffsraum dürfe indessen die festgesetzte Höchstgrenze der zugestandenen Tonnage nicht überschreiten. Ein kostbarer Teil der zum Warentransport benötigten Schiffe wäre dadurch ausgefallen. Der gesamte Plan scheiterte schließlich daran,

daß die U.S.A. über sämtliche in amerikanischen Häfen liegenden holländischen Schiffe kurzerhand das Angarienrecht verhängten, sie mit amerikanischer Flagge und Mannschaft ausrüsteten und der holländischen Verfügungsgewalt entzogen. Diese Maßnahme zwang Holland, seine Flotte ähnlich wie die der übrigen neutralen schiffahrttreibenden Staaten fast ganz in den Dienst der Alliierten zu stellen. Der Plan einer holländisch-schweizerischen Schiffahrtsgesellschaft war vorerst gegenstandslos. Die Vereinigten Staaten von Amerika versprachen, einen Teil dieser requirierten holländischen Fahrzeuge der Schweiz unter amerikanischer Flagge zur Verfügung zu halten, sofern Deutschland diesen Schiffen freies Geleit zusichere. Diese Garantie konnte am 24. April 1918 trotz des bisher von Deutschland eingenommenen Standpunktes, daß nur Schiffen unter neutraler Flagge freies Geleit gewährt werden könne, unter der Bedingung erreicht werden, daß die Schiffe ausschließlich der Versorgung der Schweiz mit Getreide und anderen unentbehrlichen Waren zu dienen hätten. Zur Kenntlichmachung dieser Schiffe, die unter Umgehung der Sperrzonen nach Cette oder einem anderen neutralen Hafen fahren durften, waren folgende Maßnahmen zu ergreifen:

1. Jedes Schiff mußte beidseitig auf den Bordwänden auf schwarzem Grunde die weiße Aufschrift „Schweiz" aufgemalt tragen.
2. Jedes Schiff mußte auf beiden Bordwänden die schweizerische Landesflagge als neutrales Abzeichen möglichst groß aufmalen.
3. Jedes Schiff mußte Tag und Nacht am Vormaste die schweizerische Flagge tragen.

Den Schiffen war ferner ein Geleitschein mitzugeben, in welchem bestätigt wurde, daß das Schiff keine anderen, als die in den Ladungspapieren angegebenen Waren an Bord hatte. Die Ausstellung dieses Geleitscheines mußte in den deutschlandfeindlichen Ländern durch den schweizerischen Konsul und in den neutralen Ländern durch die deutschen Vertretungen erfolgen. Neben der am Vormaste gehißten schweizerischen Flagge hatten die Schiffe allerdings die Flagge des Landes zu führen, dessen Gesetzgebung sie unterstanden, d. h. in diesem Falle der amerikanischen. Die Schweizerflagge war lediglich als Erkennungszeichen aufzufassen, nicht aber als Handels- oder Landesflagge im Sinne des Seerechtes[277]). Diese Bestimmungen wurden später nicht nur für die unter amerikanischer Flagge fahrenden holländischen Schiffe angewandt, sondern galten ganz allgemein für Schiffe im Dienste der schweizerischen Landesversorgung. Da die ehemals holländischen Schiffe nur für den Getreidetransport von den Vereinigten Staaten nach der Schweiz verwendet werden durften und keineswegs genügten, begann man sich in der

Schweiz doch ernsthaft mit dem Gedanken der Schiffahrt unter eigener Flagge vertraut zu machen. Professor Huber wurde beauftragt, die unerläßlichen legislatorischen Bestimmungen aufzustellen. Unter starker Anlehnung an die holländische Seerechtsgesetzgebung gelang ihm der Entwurf innert der kurzen Frist von eineinhalb Monaten. Der zwölf Artikel enthaltende Entwurf, der zum Teil die einschlägigen holländischen Bestimmungen wörtlich übernahm, wurde am 6. September 1918 via Abteilung für Auswärtiges dem Bundesrate überreicht. Eine praktische Verwendung fand diese Jurisdiktion allerdings nicht mehr, da die wachsenden Schwierigkeiten schließlich den Ankauf internierter deutscher Schiffe verunmöglicht hatten und weiterer Schiffsraum nicht mehr erhältlich war[278]).

c) Die schweizerische Seetransportunion

Die konsequent ablehnende Haltung der Bundesbehörden gegen das oft angeregte Projekt zur Schaffung einer eigenen Flagge und der stets zunehmende Mangel an Schiffsraum auf den Weltmeeren, führte in der zweiten Hälfte des Jahres 1918 zu einer Panikstimmung, die vielleicht einen der kritischsten Augenblicke in der Geschichte der Eidgenossenschaft überhaupt darstellte[279]). Zusammenfassend ergab sich folgende Lage:

Das beabsichtigte Projekt zum Erwerb internierten deutsch-österreichischen Schiffsraumes war nahe daran, endgültig zu scheitern. Die Unterhandlungen mit Holland zwecks Gründung einer holländisch-schweizerischen Seeschiffahrtsaktiengesellschaft fielen durch den Mißerfolg dieses Projektes gleichfalls dahin. Die bei der holländischen Regierung nachgesuchte Bewilligung zur Charterung von Schiffsraum auf dem holländischen Frachtenmarkte wurde durch die amerikanischerseits erfolgte Requisition der holländischen Handelsflotte überholt. Der Schweiz waren von der Interallied Chartering Executive zehn bis elf schwedische und spanische Schiffe mit einer Maximaltragfähigkeit von 55 000 Tonnen zugestanden worden. Davon fielen die schwedischen vollständig aus, da sie seit 1916 auf dem Londoner Markte überhaupt nicht mehr angeboten worden waren und die spanischen Schiffe, wovon der für die Schweiz fahrende Dampfer „Sardinero" außerhalb der Sperrzone ein Opfer deutscher Unterseeboote wurde[280]), wurden im Laufe des Jahres 1918 mehr und mehr von der spanischen Regierung zu eigenen Zwecken requiriert. Als einzige Hoffnung blieb das Garantieversprechen des amerikanischen „Shipping Board" vom 5. Dezember 1917 für Lieferung der zugesicherten 240 000 Tonnen Getreide cif europäischer Kontinentalhafen mit ehemals holländischen Schiffen. Die amerikanische Kriegserklärung an Deutsch-

land machte jedoch auch diese letzte Hoffnung zunichte. Die U.S.A, die vor dem Kriege nur über 6 Prozent der gesamten Welthandelsflotte und zumeist Küstenfahrzeuge verfügten, benötigten die letzte verfügbare Tonne Tragfähigkeit zu Truppentransporten nach den europäischen Häfen. Die Schweiz stand nun, rings von Kriegführenden umgeben, die in erster Linie ihre eigenen Interessen verfolgten, völlig isoliert da. Den beiden Delegierten, Minister Sulzer und Nationalrat Roussy, die der Bundesrat im Juli 1918 in Sondermission nach London gesandt hatte, wurde sowohl in Paris wie in London der Bescheid zuteil, die Schweiz möge sich selbst zu helfen versuchen[281]). Nach der öffentlichen Meinung mußte der Krieg voraussichtlich noch mindestens zwei Jahre dauern. Diese verzweifelte Lage führte zum Projekt der „Société Suisse de Transports Maritimes" (Schweiz. Seetransportunion), welches auch verwirklicht wurde.

Die beiden, vom Bundesrat nach London entsandten Delegierten, trafen anläßlich ihrer Durchreise in Paris mit dem Direktor des Einfuhrbureaus des schweizerischen Schokoladesyndikates, Herrn Vidoudez zusammen. Diesem war es zu Beginn des Jahres 1918 gelungen, bei der belgischen Schiffsmakler- und Reedereifirma van Hemelryck acht Schiffe amerikanischer und belgischer Nationalität zu chartern, welche im Juli ladebereit zur Verfügung stehen sollten. Vidoudez behauptete mit überzeugender Nachdrücklichkeit, daß er in der Lage sei, durch Vermittlung der genannten belgischen Firma, weiteren Schiffsraum sicherzustellen. Die beiden außerordentlichen Vertreter der Schweiz in London sahen nach Abweisung all ihrer dringenden Begehren die einzige Lösung darin, via schweizerische Gesandtschaft in London Vidoudez am 9. August telegraphisch mit der Charterung von 20 Schiffen zu beauftragen. Obwohl dieses eigenmächtige Vorgehen eine Kompetenzüberschreitung involvierte, da der Auftrag, den die Delegation hatte, nicht auf Charterung von Schiffsraum, sondern nur auf Unterhandlungen zwecks Zusicherung der versprochenen Kontingente lautete, handelten die beiden in gutem Glauben, damit den Interessen des Landes zu dienen. Der Leiter der Abteilung für auswärtige Transporte, Nationalrat Cailler, erklärte sich nach der Rückkehr der Sonderdelegation zur Übernahme des Charterungsauftrages bereit und unterbreitete den Plan der beratenden Kommission der FERO, die ihrerseits am 12. September 1918 beschloß, die acht, von Vidoudez bereits früher für sein Syndikat gecharterten Schiffe mit den zwanzig für den Bund zu erwerbenden zu einer einzigen Flotte zusammenzuschließen. Dem Bundesrate wurde empfohlen, die gesamte finanzielle Last zu übernehmen, was dieser zurückwies, sich jedoch zur Beteiligung an einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bereiterklärte, sofern die Initiative dazu von privatwirtschaftlicher Seite aufgebracht würde.

Die einzige Organisation, die hierfür in Frage kam, waren die in der S.S.S zusammengefaßten 51 Syndikate, die anläßlich ihrer Generalversammlung am 30. September 1918 in Zürich folgenden Beschluß faßten: „L'assemblée générale des syndicats S.S.S. a pris connaissance des contracts d'affrètement conclus par la chambre syndicale de chocolat et se déclare d'accord à ce que les syndicats et la confédération reprennent collectivement les droits et obligations qui en dérivent conformément aux statuts de la société coopérative d'affrètement qui sera constituée."

Gestützt auf diesen Beschluß der Syndikate beantragte die beratende Kommission der FERO beim Bundesrate, er möge die Zentralstelle ermächtigen, sich an einer Genossenschaft zusammen mit den Syndikaten bis zur Hälfte des Kapitals zu beteiligen. Der Bundesrat beschloß am 18. Oktober 1918 grundsätzliche Zustimmung zur Beteiligung mit der Hälfte des Kapitals an einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, verlangte jedoch auf Grund einer Expertise, daß erneute Verhandlungen mit der Maklerfirma Hemelryck aufgenommen würden, um bessere Bedingungen zu erzielen. Die ursprünglichen Vereinbarungen hatten vorgesehen, daß neben frz. Fr. 60 pro Tonne und Monat die Schiffsversicherung, die Beschaffung der Kohle, des Öls und des Süßwassers, sowie die Bezahlung von Kanal- und Hafengebühren ebenfalls zu Lasten der mietenden Partei gehen sollten. Nach dem endgültigen Vertrag mußte die Schweiz jedoch nicht mehr als 80 000 Tonnen à frz. Fr. 55.— bindend übernehmen und hatte ab 15. Februar 1920 den üblichen Marktpreis zu bezahlen. Der Betrieb der Schiffe wurde dem Makler übergeben. Diesem war auch der Genuß der Rückfrachten ab europäischen Häfen während der ganzen Dauer des Time-Charter-Vertrags zugestanden worden, wogegen sich dieser zur Lieferung von Kohlen und Betriebsmaterial verpflichtete. An der Mäßigung der Forderungen hatte das Waffenstillstandsangebot vom 4. Oktober 1918 einen nicht unwesentlichen Anteil. Der Vertrag sollte am 1. Januar 1919 in Kraft treten. Die Organisation mit gemischtwirtschaftlichem Charakter, die als privatrechtliche Genossenschaft der S.S.S.-Syndikate und des Bundes zur Finanzierung dieser gecharterten Schiffe am 31. Dezember 1918 mit einem Kapital von 60 Millionen Franken gegründet wurde, nannte sich „Schweizerische Seetransportunion" (Union Suisse de Transports Maritimes). Die Leitung wurde in die Hände eines siebengliedrigen Verwaltungsrates gelegt, der seinerseits wiederum der Generalversammlung der Genossenschafter Rechenschaft schulden sollte. Der Bund als Genossenschafter stellte vier Verwaltungsräte und erhielt in der Generalversammlung die Hälfte des Stimmrechtes, verfügte jedoch nicht über weitgehendere Befugnisse und Rechte als die übrigen Genossenschafter.

Die Entwicklung des Unternehmens stand von Anfang an unter einem ungünstigen Stern. Schon eine Nachkontrolle an Hand von Lloyds Register ergab, daß außer zweien kein einziges der Schiffe registriert war. Es handelte sich fast durchwegs um geplante Neukonstruktionen. Daß diese Schiffe sich im Zeitpunkte der Gründung der Genossenschaft, als man sie am dringendsten benötigte, noch durchwegs im Baustadium befanden, hatte Vidoudez verschwiegen. Bei den beiden vorhandenen Schiffen handelte es sich in einem Fall um einen Eisbrecher und im anderen Fall um ein Schiff der kanadischen Seen, das zudem in jenem Zeitpunkte nicht betriebsbereit war. Eine rasche Lieferung konnte lediglich bei den acht Schiffen, die schon zu Beginn des Jahres 1918 vom schweizerischen Schokoladesyndikat gechartert worden waren, erhofft werden. Diese Schiffe konnten jedoch erst im Frühjahr 1919 geliefert werden. Von den übrigen Schiffen konnte das letzte erst im Oktober des Jahres 1919 in Betrieb genommen werden. Die Charterverträge, die Vidoudez vermittelte, waren denkbar ungünstig. Ihre Annahme durch die Schweiz erklärt sich ganz allgemein durch den Mangel jeglicher Sachkenntnis im Seetransportgeschäft bei den maßgebenden verantwortlichen Instanzen, sowie der Tatsache, daß die für die Gründung entscheidenden Monate Oktober bis Dezember des Jahres 1918 die geringsten Einfuhrquoten des an sich schon beschränkten Überseehandels aufwiesen.

Bei der Gründung der Seetransportunion war ein Finanzplan aufgestellt worden, dessen Grundgedanke darin lag, den zu erwartenden erheblichen Ausgabenüberschuß der ersten Reise durch die Einnahmen der späteren Reisen zu amortisieren. Für die erste Reise verlangte der Reeder einen speziellen Chartersatz, der sich je nach Zeitpunkt der Schiffslieferung nach folgendem Modus veränderte:

1) für Schiffe, welche bis zum 15. Januar 1919 zur Verfügung gestellt wurden = frz. Fr. 900.— per Tonne deadweight,

2) für Schiffe, welche vom 16. Januar bis 30. April 1919 zur Verfügung gestellt wurden = frz. Fr. 500.— per Tonne deadweight,

3) für Schiffe, welche nach dem 30. April 1919 zur Verfügung gestellt wurden = frz. Fr. 400.— per Tonne deadweight.

Die Fracht für die erste Reise sowie ein Vorschuß von frz. Fr. 250.— per Tonne deadweight auf die zukünftig in Kraft tretende Time-Charterung mußte schon bei Unterzeichnung der Charter-Parties bezahlt werden. Diese Bestimmung hatte entscheidende Folgen, da fast das gesamte Genossenschaftskapital jetzt in die Hände der Makler gelangte. Die getrof-

fene Abstufung hätte einesteils ein Anreiz zur Beschleunigung der Tonnagelieferung darstellen und andernteils ein voraussichtliches Sinken der Seefrachten einschließen sollen. Der Zweck wurde jedoch in keinem Falle erreicht. Obwohl der von Minister Sulzer im August 1918 an Vidoudez erteilte Auftrag auf Lieferung der Schiffe bis spätestens im November 1918 limitiert und auch in diesem Sinne angenommen worden war, standen die ersten Schiffe erst gegen Frühjahr 1919 zur Verfügung. Die abgestufte Skala brachte also weder dem Reeder zusätzlichen Gewinn, noch paßte sie sich der tatsächlichen Entwicklung auf dem Frachtenmarkte an. Infolge der Verzögerung, die eine Mißachtung der vertraglich eingegangenen Verpflichtungen bedeutete, wäre es den verantwortlichen Organen der Seetransportunion ein Leichtes gewesen, den immer ungünstiger werdenden Chartervertrag einseitig aufzulösen. Der zum technischen Direktor der Seetransportunion ernannte Vidoudez befürwortete jedoch unbedingtes Festhalten, obwohl die Seefrachten unaufhaltsam sanken und die Eidgenossenschaft am 22. Januar 1919 in Washington einen „Schifffahrtsvertrag" abschließen konnte, der den veränderten Verhältnissen weitgehend Rechnung trug. Die Vertragspartner, die sich aus Vertretern Englands, Fankreichs und der Vereinigten Staaten zusammensetzten, garantierten die Bereitstellung einer Tonnage von 70 000 Tonnen Tragfähigkeit, wogegen sich die Schweiz verpflichtete, die zur Verfügung gestellten Schiffe zu den vertraglich festgelegten dem freien Markte angepaßten Frachtsätzen zu übernehmen. Da die Verhandlungen in Washington unabhängig von denjenigen zwischen der Seetransportunion und Hemelryck in Paris erfolgten, gingen die Vertreter der Schweiz zudem die Verpflichtung ein, weiteren Schiffsraum weder zu kaufen noch zu chartern, ohne zuerst die Vertragspartner konsultiert zu haben. Die inzwischen vollzogene Tatsache des Vertragsabschlusses mit Van Hemelryck machte dieses Versprechen bereits zunichte. Die Doppelspurigkeit des Vorgehens konnte insofern korrigiert werden, als sich die alliierten Vertragspartner das Recht vorbehielten, das von der Seetransportunion gecharterte Schiffsvolumen von der zugestandenen Gesamttonnage abzuziehen, ohne jedoch das Preisabkommen zu ändern[282]). Dieser Vorbehalt mußte sich bei dem durch das rasch ansteigende Nachkriegsangebot an Frachtraum rapid einsetzenden Frachtensturz wohltuend für die Schweiz auswirken. Die zunehmende Rückkehr des schweizerischen Handelsstandes zu Cif-Käufen ließ das Interesse am Schiffsraum in den Hintergrund treten. Eine Verpflichtung zur Übernahme der 70 000 Tonnen alliierten Schiffsraumes, ähnlich wie sie gegenüber Van Hemelryck durch die Seetransportunion eingegangen worden war, hätte eine unverhältnismäßig große Handelsflotte geschaffen. Immerhin wurde bis zur endgültigen

Lieferung der Hemelryck'schen Schiffe von dem alliierten Angebot noch weitgehend Gebrauch gemacht.

Wohl sah der Finanzplan, den Vidoudez am 18. Februar 1919 mit Hemelryck einging, während der vierundzwanzigmonatigen Dauer des Vertrages ein Zurückgehen der Frachtsätze vor, doch wurde dieser Maßstab den effektiven Vorgängen auf dem Weltmarkte in keiner Weise gerecht. Da alle Schiffe erst zu einem Zeitpunkt in Betrieb genommen werden konnten, als die Frachtenbaisse bereits erhebliche Fortschritte gemacht hatte und zum Teil mehr als 50% unter die bis zum 15. Febr. 1920 vertraglich vereinbarten Sätze gesunken war, mußte das Unternehmen notwendig zu einem Verlustgeschäft für die schweizerischen Teilhaber werden. Die Ursachen, die an dieser Entwicklung teilhatten, waren verschiedener Natur, und lassen sich nur aus dem Verhältnis der, durch das Kriegsende entstandenen Lage heraus erklären. Während des Krieges hatte, durch die infolge ständig zunehmender Truppen- und Kriegsmaterialtransporte vermehrte Nachfrage, unmerklich ein ungeheurer Aufschwung in der Seeschiffahrt eingesetzt. Wenn auch die Versenkungszahlen gewaltige Höhen erreichten, so vermochte gegen Kriegsende die Werftindustrie doch den Wettlauf zwischen Neubau und Zerstörung zu gewinnen. Mitte 1920 vermochte die Welthandelsflotte bereits einen Zuwachs von 8,5 Millionen B.R.T. gegenüber dem Jahre 1914 aufzuweisen. Der Umstand, daß es sich hierbei meist um größere und schnellere Schiffe als in der Vorkriegszeit handelte, trug wesentlich dazu bei, den nach dem Kriege einsetzenden Konkurrenzkampf zu verschärfen. Die technische Revolution hatte die Aufmerksamkeit der Reedereien vom Kohlendampfer auf den teuren, jedoch raum- und zeitsparenden Ölbetrieb gelenkt. Die erhöhte Geschwindigkeit wirkte wie zusätzlicher Frachtraum, da bei gleicher Tonnage viel mehr Fahrten unternommen werden konnten. Stieg durch die neue Zusammensetzung nach Fahrzeugtypen, Baustoffen, Antriebsarten, Größenklassen, Alter und Geschwindigkeit das Räumteangebot schon aus rein technischen Gründen infolge des daraus resultierenden Mehrs an Transportleistungsfähigkeit, so wurde diese quantitative Entwicklung durch den Verkauf der gesamthaft ausgelieferten deutschen und österreichisch-ungarischen Flotten auf dem internationalen Markte noch gefördert. Zudem arbeiteten alle Werften der Welt an der Fertigstellung ihres noch auf Kiel liegenden Kriegsprogrammes. Daß die ehemals in alliierte Dienste gezwungenen neutralen Handelsflotten bald nach Kriegsende wiederum unabhängig auf dem freien Markte auftraten, bedarf wohl kaum besonderer Erwähnung.

Mit Kriegsende fiel der übersteigerte Seeverkehr durch den Hinfall sämtlicher Kriegstransporte ganz plötzlich innerhalb weniger Monate in

sich zusammen. Die Untersuchung des Weltseehandels nach Mengen und Wegen zeigte ein erhebliches Überschreiten der Seetransportmengen der Vorkriegszeit, eine Erscheinung, die sich auch auf dem Sektor der Personenbeförderung fühlbar machte. An die Stelle des ehemals konstanten Auswandererstromes aus Süd- und Osteuropa trat nunmehr ein saisonmäßiger Reiseverkehr, der den Wanderungsrückgang in keiner Weise wettmachen konnte. Die Mißernten in den tropischen Gebieten verringerten noch die Transporte des nur langsam in Gang kommenden Welthandels ganz erheblich. Es ergab sich eine Baisse der Frachtsätze, die zu gelegentlichen Zusammenbrüchen führte, was unmöglich vorausgesehen werden konnte. Selbst gewiegte Kenner, die noch anfangs 1919 an ein nur langsames Zurückgehen der Frachtsätze glaubten, wurden durch diese Verhältnisse verblüfft[283]). Ein englischer Experte brachte seine Auffassung gegenüber der Seetransportunion dem schweizerischen Volkswirtschaftsdepartement folgendermaßen zum Ausdruck: „Die Gründung der Seetransportunion war eine durch die größten industriellen und ökonomischen Gefahren aufgezwungene Maßnahme. Der entscheidende Grund des finanziellen Resultates der Unternehmung war der durchaus unvorhergesehene Zusammenbruch des Weltfrachtenmarktes. Kein Verwaltungsrat, und wäre er noch so fachkundig und weitsichtig gewesen, hätte diesen Ausgang abwenden können[284])." Es würde an dieser Stelle zu weit führen, eine vollständige Untersuchung sämtlicher Umstände, die an der Entwicklung dieses schweizerischen Seetransportunternehmens teilhatten, wiederzugeben. Es wäre auch gar nicht mehr einwandfrei möglich, da der Generalbericht, der seinerzeit vom Chef der Zentralstelle für die auswärtigen Transporte auf Grund der bestehenden Tatsachen und Dokumente verfaßt worden war, verschwunden ist. Es erscheint jedoch durchaus möglich, auf Grund der vorhandenen Unterlagen eine weitgehende Rekonstruktion zu erstellen, die in großen Zügen ein der Wirklichkeit entsprechendes Entwicklungsbild aufweist.

Der Finanzplan, von dem schon verschiedentlich die Rede war, enthielt einige ganz elementare Fehler, doch verstand es der technische Direktor Vidoudez glänzend, die scheinbar günstigen Faktoren in blendenden Zahlen herauszustreichen. Die primäre Tatsache, daß fürs erste nur Papier und keine Schiffe geboten worden waren, wurde nicht beachtet[285]). Im weiteren war vergessen worden eine entsprechende Frist für die Lade- und Löschtage zu berechnen, was bei der Überfüllung der Seehäfen schwerer wog. Für die zweijährige Time-Charterung waren auf der Nordamerikaroute 11 Reisen pro Fahrzeug vorgesehen worden, was

pro Reise 66 Tage ausmachte. Die effektive Reisedauer New York—Antwerpen und zurück betrug jedoch durchschnittlich . . . 42 Tage
dazu kamen die Lade- und Löschtage, welche bei einem kleinen Schiff von 3200 Tonnen (inkl. 2 Sonntage) bereits . . . . 12 Tage
benötigte und schließlich hatte der Reeder für die Rückfahrt laut Abmachung frei verfügbar . . . . . 18 Tage

Total: 72 Tage

Theoretisch waren also nur zehn Reisen möglich. Praktisch wurden es noch erheblich weniger, und zwar aus folgenden Gründen:

Für die Beschaffung von Kohle und Unterhaltungsmaterialien wäre eine spezielle Organisation notwendig gewesen, mit der sich die Verwaltung der Seetransportunion nicht belasten wollte. Man betraute daher den Reeder mit dieser Aufgabe, wogegen er freies Verfügungsrecht über den Frachtraum für alle Rückfahrten während der ganzen Dauer des Time-Charter-Vertrages genoß. Obwohl vertraglich festgelegt worden war, daß das Einnehmen der Rückfracht die Interessen der Seetransportunion nicht schädigen dürfe, wurden zu diesem Zwecke unverhältnismäßig lange Kreuz- und Querfahrten durchgeführt. Diese waren schwer zu kontrollieren, da die Seetransportunion keine eigenen Vertreter in den Häfen hatte und auf die Agenten der Reederei angewiesen war. Statt dem Reeder unter Berufung auf die schriftlichen Erklärungen entgegenzutreten, wurden immer wieder neue Spezial-Engagements, wie Reisen auf compte-à-demi eingegangen, die Hemelryck via Vidoudez vorschlug.

Der Finanzplan sah auch für jede der auszuführenden Reisen einen, gegenüber der vorhergehenden Reise ermäßigten Chartersatz vor. Für die erste Reise wies er die folgenden Zahlen auf:

Gesamtvorschüsse	frz. Fr.	97 295 500.—
davon abzuziehen, weil nicht auf erste Reise bezüglich		22 292 500.—
Total der Vorschüsse auf erste Reise		75 003 000.—
Frachteinnahmen		32 390 000.—
Voraussichtliches Defizit	frz. Fr.	42 613 000.—

was zum damaligen Kurs von 90 eine Summe von 38 351 700.— Schweizerfranken ergeben hätte. Die nachfolgenden Reisen hätten eine langsame Amortisation dieses Defizits ermöglichen sollen, so daß sich schließlich ein Gewinn über die 60 Millionen einbezahltes Genossenschaftskapital, die je zur Hälfte vom Bund und von den Syndikaten übernommen worden waren, ergeben hätte.

Die Berechnung für die erste Reise erfüllte sich ziemlich genau. Die Abrechnung in Schweizerfranken ergab nach einer Aufstellung der Seetransportunion vom 30. September 1919 folgendes:

Auslagen:

Vorschüsse für die erste Reise . .	Fr.	61 563 896.60	
Betriebskosten für die erste Reise .	„	881 244.59	
Voraussichtliche weitere Betriebskosten für die erste Reise ca. . .	„	316 706.20	
Überliegegelder für die erste Reise .	„	1 286 744.15	
Anteil an den Generalunkosten . .	„	200 000.—	
Anteil an den Zinsen	„	1 200 000.—	
Wechselverluste bei Vorschüssen .	„	882 761.13	
Total der Auslagen			Fr. 66 331 352.67

Einnahmen:

Frachten für die erste Reise . . .	Fr.	23 394 674.30	
Voraussichtliche weitere Frachten für die erste Reise	„	4 500 000.—	
Wechselgewinn	„	396 742.75	
			Fr. 28 291 417.05
Defizit der ersten Reise			Fr. 38 039 935.62

Die Kalkulation der voraussichtlichen Frachten war daher notwendig, weil sich in dem Zeitpunkte, als die Zusammenfassung über die erste Reise gemacht wurde, vier von den zwanzig Schiffen, die im Vertrag vorgesehen waren, noch auf der ersten Reise befanden und eines überhaupt nicht geliefert worden war. Von den übrigen waren sieben von der ersten Reise zurück, drei auf der zweiten Ausreise und fünf auf der zweiten Rückreise. Eine spätere Nachprüfung zeigte zwar keine großen Änderungen der veranschlagten unsicheren Posten, hingegen reduzierte sich bei der endgültigen Abrechnung der Frachterlös ganz erheblich, indem die Verfrachter Ansprüche auf Rückvergütungen für zuviel bezahlte Frachten geltend machen konnten. Auch die Überliegegelder stellten sich im gesamten höher als für die erste Reise angenommen, so daß diese mit einem Gesamtverlust von rund 40 Millionen Schweizerfranken abschloß. Diese Summe war 63 % des gesamten umgewandelten Kapitals der Genossenschaft. Ohne den gewaltigen Kursverlust hätte das vorgesehene Defizit nur 43 % des Kapitals betragen. Die gewaltige Valutadifferenz zusammen mit dem Frachtensturz zwang die Seetransportunion schon nach der ersten Reise zu einer totalen Revision des Finanzplanes. In der unglücklichen ersten Fassung war unterlassen worden, die unsicheren Liefer-

fristen für den gecharterten Schiffsraum einzukalkulieren. Obwohl bei der ersten Reise für die Dampfer, die nach dem 15. Januar 1919 zur Verfügung gestellt wurden, weniger bezahlt werden mußte, als für die anderen, entsprach diese Reduktion bei weitem nicht dem raschen Fallen der Frachtsätze und den verminderten Frachteinnahmen. Als Beispiel mögen hier die „Alabama" und die „Oakwood" angeführt werden, die beiden ersten Dampfer, welche vom Schokoladesyndikat übernommen worden waren und ursprünglich nach den Versprechungen des Reeders schon im Juni 1918 in Java hätten Ladung einnehmen sollen. In jenem Zeitpunkte zahlte man Fr. 1200 und mehr per Warentonne. Da diese Schiffe jedoch erst Ende Februar im Ladehafen einliefen, waren nur noch Fr. 600.— erhältlich, und auch dieser Satz sollte noch weiter sinken, so daß sich die Divergenz zwischen den Frachtsätzen des freien Marktes und denjenigen, welche die Seetransportunion dank ihrer Monopolstellung von den schweizerischen Importeuren verlangte, ständig vergrößerte. Für die zweite Reise, soweit diese überhaupt noch im Rahmen des Finanzplanes durchgeführt wurde, ergab sich folgendes Bild:

Gegenüberstellung der Frachtsätze für die zweite Reise:

Land	Finanzplan	Freier Markt (London)	Von der Seetransportunion eingenommen
Java:	frz. Fr. 425.—	frz. Fr. 467.50 (275.— $)	frz. Fr. 493.— (290.— $)
Nord-amerika:	frz. Fr. 270.—	frz. Fr. 183.20 (22.50 $)	frz. Fr. 240.— bis 340.— (30.— bis 40.— $)
Süd-amerika:	frz. Fr. 325.—	frz. Fr. 255.— (155.— $)	frz. Fr. 550.— (350.— Schw. Fr.)
Ostafrika:	frz. Fr. 400.—	frz. Fr. 350.— (213.— $)	frz. Fr. 436.— (275.— Schw. Fr.)

Um die nicht einkalkulierten Risiken, die der Finanzplan in sich barg, und die sich in steigendem Maße durch Kursverluste, Überliegegelder, allzulange Reisedauern etc. bemerkbar machten, auszugleichen, versuchte die Seetransportunion ihre Monopolstellung in der Weise auszunützen, daß sie ihre Frachtsätze trotz der sinkenden Tendenz des freien Marktes, über die im Finanzplan vorgesehenen Ansätze erhöhte, was natürlich auf starken Widerstand stieß. Da jedoch durch das Washingtoner Abkommen die Höhe des zu charternden Schiffsraumes für die Schweiz limitiert war, ergab sich für den schweizerischen Importeur als einzige Umgehungsmöglichkeit der teuren Seetransportunion zwangsläufig die Rückkehr zum ehemals betriebenen Cif-Geschäft. Die Waren überseeischer Provenienz wurden also nicht mehr direkt im Ursprungslande, sondern auf den kontinentalen Märkten eingekauft. Mit zunehmendem Abbau der kriegswirtschaftlichen Institutionen, die dem Bunde durch die S.S.S. ein Außenhandelsmonopol ermöglicht hatten, gingen die Transportaufträge zurück,

so daß schließlich, als die Verfrachtungen des eidgenössischen Ernährungsamtes nicht mehr ausreichten, nach fremden Frachtgütern gesucht werden mußte, eine Tätigkeit, der die Organe der Genossenschaft nicht gewachsen waren. Nicht nur die mangelhafte Organisation und die Unzulänglichkeit der technischen Leitung, sondern auch die gewaltige Konkurrenz der durch den Krieg reich gewordenen Großreedereien, die rücksichtslos den Markt unterbieten konnten, drückte in ihrer ganzen Schwere auf dieses unglückliche schweizerische Reedereiunternehmen.

Der Versuch, den Reeder zur Zurücknahme der pro Schiff nach Ablauf der ersten Reise für eine 24monatige Time-Charterung abgeschlossenen Verträge zu bewegen, führte zu derart übersetzten Forderungen seitens van Hemelryck, daß von diesem Plane abgesehen werden mußte[286]). Um eine Verbesserung der Frachteinnahmen zu erzielen und gleichzeitig auch die Kontrolle der Rücktransporte in ihre Hände zu bekommen, ließ sich die Leitung der Seetransportunion zu einem weiteren unglücklichen Schritt verleiten. Sie versuchte, den Frachtraum für die Rückreise vom Dezember 1919 an selbst auszunutzen, indem sie am Rücktransport von Truppen und Kriegsmaterial aus Europa nach Amerika teilzuhaben versuchte. Dadurch war sie aber auch gezwungen, fortan die Kohlen und Betriebsstoffe selbst zu bezahlen und deren Lieferung zu kontrollieren, wozu die Organisation fehlte. Selbst der Bundesratsbeschluß vom 3. Oktober 1919, welcher vorsah, den Frachtraumbedarf für die dem Bunde verbleibenden Monopolgüter bei der Seetransportunion zu decken, konnte keine Garantie geben, daß den Schiffen die gewünschten Betriebsmittel rechtzeitig und zu annehmbaren Preisen zur Verfügung gestellt wurden. Ein Ausweg aus dieser schwierigen Situation konnte gegen Ende des Jahres 1919 nur noch in einer Liquidation der Genossenschaft oder darin bestehen, daß die verbindlich gecharterten Schiffe untervermietet wurden. Diese letztere Lösung erhielt den Vorzug. Es gelang auch am 13. Februar 1920 in Paris einer schweizerischen Delegation ernsthafte Interessenten für Untermiete zu finden, was nicht erstaunlich war, da die Time-Chartersätze langsam wieder anzuziehen begannen. Durch einen mit den französischen Reedereifirmen „Capel & Cie." und „Furness (France)" unterzeichneten Vertrag, vermietete die Seetransportunion während der gesamten weiteren Dauer ihres Abkommens mit der van Hemelryck'schen Reedereifirma „Société Transsocéanique de Transportes" ihre sämtlichen Schiffe, wobei die bestehenden und laufenden Transportengagements zum größten Teil an die Untervermieter übergingen. Die Untermieter bezahlten weiterhin die vertraglich festgelegte Miete von frz. Fr. 55.— per Monat und Tonne, wobei sie allerdings mit van Hemelryck in Konflikt kamen, als dieser am 20. Februar 1920 von der vertraglich vereinbarten Möglichkeit Gebrauch

machte, diesen Frachtansatz der steigenden Tendenz anzupassen, und zu diesem Zwecke ein Schiedsgericht anrief. Auch gegen die schweizerische Seetransportunion erhob Hemelryck, nach Abschluß der Unterchartervertäge Schadenersatzklage, da er deren Form als Eingriff in seine vertraglichen Rechte bezeichnete. Im Chartervertrage war ihm seinerzeit der Betrieb der Schiffe übertragen worden, was nunmehr die Reedereifirmen „Capel" und „Furness" besorgten. Hemelryck machte nun mit Erfolg geltend, daß ihm durch den Entgang der Betriebsführung Verluste entstanden seien, wodurch er eine Abfindungssumme von 5½ Millionen französischer Franken erreichte. Im Unterchartervertrage war ferner vorgesehen, daß der gesamte Betriebsgewinn künftig abzüglich einer Kommission von 5 Prozent der Frachteinnahme, die an den Untermieter abging, der Seetransportunion zufallen sollte. Falls die Reise mit Verlust endete, wurde die Einnahme des Untermieters auf 2½ Prozent der gesamten Frachteinnahmen reduziert.

Durch diese Untervermietung der Schiffe wäre die Möglichkeit, bei erneuten kriegerischen Verwicklungen auf die Dampfer der Seetransportunion zu greifen, endgültig dahingefallen. Da die Schiffe unter verschiedenen fremden Flaggen fuhren[287]), waren die Garantien äußerst gering, daß ihr neutraler Charakter bei weiteren kriegerischen Verwicklungen Anerkennung gefunden hätte. Obwohl die Seetransportunion erst nach Abschluß des Waffenstillstandes gegründet worden war, weigerte sich die interalliierte Schiffahrtsbehörde in London, den Schiffen der Genossenschaft eine Globalfahrlizenz zu erteilen. Die Fahrbewilligung wurde von Fall zu Fall und für jede Reise einzeln erteilt, um damit eine ständige Kontrolle zu haben, und es fehlte auch nicht an entsprechenden Hinweisen, daß die Schiffe im Notfalle in alliierten Diensten zu fahren hätten. Einzelne belgische Schiffe waren für kurze Zeit auch requiriert worden.

Die Hoffnungen auf eine vollständige Wiedereinbringung des Genossenschaftskapitals zuzüglich der 7 Prozent Jahreszins, die an das Abkommen mit „Capel" und „Furness" geknüpft worden waren, sollten sich im Laufe des Jahres 1920 nicht erfüllen[288]). Im Gegenteil wäre es nur durch die Investition neuer Gelder möglich gewesen, den sicheren Untergang aufzuhalten. Auf einen Vorschlag Hemelrycks zur Begründung einer Reederei auf neuer Basis trat der Bundesrat nicht mehr ein, so daß anläßlich einer erregten, außerordentlichen Generalversammlung der Genossenschaft am 28. Januar 1921 die Liquidation beschlossen wurde. Im Nationalrat kam diese Entwicklung am 7. April 1921 in ausführlicher Debatte zur Sprache[289]). Der Bericht der Kommissionsmehrheit setzte in ausführlicher Darstellung die Gründe auseinander, die die Genossenschaft zur Liquidation gezwungen hatten und verwies eine Untersuchung der Ver-

antwortlichkeit der leitenden Stellen, wie sie von der Kommissionsminderheit verlangt wurde, an die Generalversammlung der Genossenschafter. Diese betraute am 24. Mai 1921 eine Kommission, bestehend aus den Herren Bundesrichter Zgraggen, Dr. Stähelin, Direktor der schweizerischen Treuhandgesellschaft in Basel, ferner den Herren Max Müller, später ersetzt durch Advokat Dr. Béguin, Lausanne, und Advokat Lüscher in Bern, mit der Aufgabe, die Geschäftsführung der Genossenschaftsorgane und deren Verantwortlichkeit zu prüfen und der Generalversammlung bezügliche Anträge zu stellen. Schließlich wurde denn auf deren Antrag von einer Klage gegen die Direktoren der Genossenschaft Vidoudez und Lindt abgesehen, da sich diese im Auslande aufhielten[290]) und keine Möglichkeit bestanden hätte, dadurch auch nur einen Teil des verlorengegangenen Genossenschaftskapitals beizubringen[291]). Die Unterhandlungen mit den Gläubigern der Genossenschaft über eine endgültige Liquidation vermochten keine Einigung erzielen. Zudem war der wichtigste Schuldner, die „Société Transocéanique des Transports", wie sich das Reedereigeschäft van Hemelrycks nannte, zahlungsunfähig geworden und in Konkurs geraten. Auf Antrag der Liquidationskommission verhängte das Konkursrichteramt Bern daher am 12. Januar 1923 den Konkurs über die Schweizerische Seetransportunion, ohne daß die geringste Möglichkeit bestanden hätte, eine Konkursdividende zu bezahlen; eine Ende, das unvermeidlich geworden war.

Ein Versuch, das scheinbar unentwirrbare Dickicht von sich widersprechenden Dokumenten, die mit der Geschichte der Seetransportunion zusammenhängen, zu übersehen, ergibt folgende wesentliche Punkte. Vorerst sind es einmal solche abstrakter Natur, die ihre Ursache in der Kriegspsychose des Jahres 1918 haben, als das Seekriegsrecht in die wüstesten Formen ausgeartet war und nur noch die reine Machtsphäre triumphierte. Der letzte Schritt, der nach unzähligen Mißerfolgen von einer schweizerischen Sonderdelegation bei den alliierten Beherrschern der See, in London unternommen worden war, hatte zum resignierten Rate geführt: „Die Neutralen mögen sich selbst weiterhelfen." Aus dieser Situation heraus erscheint es verständlich, daß eine Nachprüfung nicht mehr möglich war, ob es sich bei dem scheinbar einzigen, offenstehenden Ausweg, um eine wirklich tragbare Lösung handelte. Zudem war der Mittelsmann in Paris, der nachmalige Direktor Vidoudez, schon seit längerer Zeit der Vertrauensmann eines der bedeutendsten Syndikate. Auch die Reederei van Hemelryck war nicht unbesehen hingenommen worden. Es lagen glänzende Referenzen einer französischen Großbank und eines belgischen Ministers zu ihren Gunsten vor, die über die Tatsache hinwegtäuschten, daß van Hemelryck vor dem Kriege ein unbekannter

kleiner Reeder war, der selbst nur ungenügende Erfahrungen im Seetransportgeschäft besaß. Denjenigen der leitenden Instanzen der Seetransportunion waren sie allerdings noch weit überlegen. Als sich dann nach dem Waffenstillstand die Lage rapid zu bessern begann und die Angstwelle wieder ruhiger Besinnung Platz machte, war das Unglück in Form eines langfristigen, denkbar ungünstigen Vertrages bereits geschehen. Der unmöglich vorherzusehende Frachtensturz im Zeitpunkte der viel zu spät erfolgenden Übernahme der Schiffe ließ den Vertrag, der die Frachtraten pro Tonne und Monat unglücklicherweise gerade bis zu dem Zeitpunkte fixiert hatte, als ein erneutes Steigen der Time-Charterraten eventuell Gewinne ermöglicht hätten, zu einer schweren Last werden. Diese erhöhte sich noch durch die voreilige Umwandlung des Genossenschaftskapitals in französische Franken zum Kurse von 80—90, was durch die Formulierung des Vertrages notwendig wurde. Die bald nach der Gründung einsetzende, unaufhaltsame Entwertung der französischen Währung, gegen welche nicht die geringsten Sicherungsmaßnahmen getroffen worden waren, führte dazu, daß im Endstadium die Einnahmen aus den Untermieteverträgen nur mehr zum Kurse von 40 zurücküberwiesen wurden, ein Vorgang, der ganz beträchtliche Verluste erzeugen mußte[292]).

Der schließliche Versuch, die Schweizerflotte, um sie vollständig ausnützen zu können, mit fremden, ausländischen Schiffahrtsgesellschaften auf dem Seefrachtenmarkte in Konkurrenz treten zu lassen, zerschlug sich an der unzulänglichen technischen Leitung. Wie denkbar unglücklich die Wahl dieser beiden, sich ablösenden „technischen" Direktoren Vidoudez und Lindt war, zeigte sich erst richtig im Jahre 1925, als anläßlich der Verhandlungen über den betrügerischen Bankerott der von Hemelryck betriebenen „Société Transocéanique de Transports", in Antwerpen von den belgischen Untersuchungsbehörden auch die Beziehungen Hemelrycks zur Schweizerischen Seetransportunion aufgerollt wurden. Mit aller Deutlichkeit trat bei dieser Gelegenheit zutage, wie gering der Wert der von Vidoudez vorgelegten Rechnungsabschlüsse gewesen war[293]. Eine eingehende Untersuchung über die Persönlichkeit dieses Mannes hatte allerdings schon die von den Genossenschaftern der Seetransportunion bestellte Kommission angestellt, wobei die folgenden Verfehlungen festgestellt worden waren:

a) „Behauptung von unrichtigen Tatsachen gegenüber den Genossenschaftern und gegenüber den Mitgliedern des Verwaltungsrates.

b) Den Interessen der Genossenschaft widersprechendes, übergroßes Entgegenkommen gegenüber Dritten bei Abschluß verschiedener Verträge.

c) Wesentlich ungenaue Auskunft an den Verwaltungsrat über verschiedene, den Abschluß von Verträgen betreffende Tatsachen unmittelbar vor deren Abschluß.

d) Abschluß von offensichtlich für die Genossenschaft nachteiligen Verträgen, obschon es möglich war, diese Nachteile einzusehen und obschon die kaufmännische Direktion rechtzeitig davor warnte.

e) Betrügerische Manipulationen finanzieller Natur[294].")

Nicht weniger unglücklich war die Wahl von Advokat Lindt zum Delegierten des Verwaltungsrates, dem nach der Entfernung von Vidoudez aus der technischen Leitung, vom April 1919 bis zum August 1920 die gesamte Geschäftsführung übertragen worden war. Auch er brachte den von ihm gewählten Vertragskontrahenten ein übergroßes Vertrauen entgegen und auch seine, nach persönlichen Gesichtspunkten aufgezogene Organisation wurde infolge Fehlens jeglicher Sachkenntnis falsch plaziert, so daß neben den äußeren Umständen wie Frachtensturz, Währungszerfall und zu späte Lieferung der versprochenen Schiffe, das Fehlen jeglichen Goodwills mit zu den primären Ursachen des Zusammenbruches der Seetransportunion gezählt werden muß[295]).

Die in jeder Hinsicht ungünstigen Erfahrungen, die die Schweiz mit der Seetransportunion auf den Weltmeeren gemacht hatte, fanden ihren nachhaltigen Niederschlag bei der weiteren Beurteilung der immer wieder auftauchenden Wünsche nach einer schweizerischen Seeflagge. Während die nach dem ersten Weltkrieg entstandenen Binnenstaaten mit Ausnahme von Luxemburg von dem ihnen anläßlich der Friedensverhandlungen von Versailles und Saint Germain zugestandenen Rechte der Flaggenführung zur See Gebrauch machten, versagte sich die Schweiz weiterhin die eigene Seeflagge, obwohl der ernsthaften Interessenten nicht wenige waren. Der Einfluß, der dabei dem Fiasko, das die Seetransportunion erlitten hatte, zukommt, läßt sich schon daran erkennen, daß es noch im Jahre 1919 eine schweizerische Delegation war, die in Paris zuerst die Bitte um internationale Anerkennung der binnenländischen Seeflagge vorgebracht hatte. Als diesem Wunsch dann durch die Friedensverträge, wie auch durch die Verkehrskonferenz von Barcelona entsprochen wurde, versagte sich die Schweiz jede weitere Einmischung in das Seetransportgeschäft. In welchem Maße bei der künftigen Flaggenbeurteilung die Erfahrungen mit der, durch ihre besondere Entstehungsgeschichte unter keinen Umständen vergleichbare Seetransportunion herangezogen wurden, mögen die weiteren Ausführungen zeigen.

2. Der Vertrag von Versailles und die Verkehrskonferenz von Barcelona in ihrer Bedeutung zur schweizerischen Seeschiffahrt

Die Erfahrungen des 1. Weltkrieges haben durch die Deutlichkeit, mit welcher sie auf das Bedürfnis nach einer schweizerischen Flagge hinwiesen, dem Gedanken nach einer eigenen nationalen Handelsmarine wohl einen unerhörten Auftrieb verliehen, jedoch auch den Gegnern durch das Fiasko der Schweizerischen Seetransportunion eine Reihe von Anhaltspunkten gegeben, um sie in ihrer ablehnenden Haltung zu bestärken. Zu Unrecht allerdings, denn die Seetransportunion war eine Notlösung gewesen, entstanden aus einer beinahe hoffnungslosen Lage heraus. Sie war nicht von schweizerischen Fachleuten geleitet worden, da der technische Betrieb fast ausschließlich in ausländischen und zudem unfähigen Händen lag. Vor allem ist die entscheidende Tatsache festzuhalten, daß diese Genossenschaft niemals eigenen Schiffsraum betrieben hat und die von ihr gecharterten Schiffe immer fremden Flaggen unterstanden. Auch die Schweizerflagge, die zeitweise auf amerikanischen Schiffen wehte, bedeutete keineswegs eine Unterstellung dieses Schiffsraumes unter schweizerische Staatshoheit, wenn dies auch zeitweise behauptet wurde[296]). Doch die Seetransportunion war nun einmal das Mittel geworden, das der unsicheren, gefühlsmäßigen Ablehnung gegen eine Seefahrt von Schiffen, die ihren Heimatstaat nicht anlaufen können, als Stütze und Unterlage diente. Die Tatsache, daß gerade der Mangel kriegswirtschaftlicher Vorbereitungen zur Sicherung von Seetransporten, die in diesem Ausmaße allerdings gar nicht vorgesehen werden konnten, mit ein Grund war, der zu solch verlustreicher Notlösung zwang, wurde dabei übersehen. Den Verfechtern einer schweizerischen Flage zur See kam hingegen der „frische Wind, der im Völkerrecht wehte“[297]) zugute. Besonders in maritimen Fragen machte sich ein ernsthafter Wille zum Wiederaufbau und zur Neuordnung des während des Weltkrieges so sehr in Brüche gegangenen Seerechtes geltend, was sich besonders in den Friedensschlüssen der Pariser Vororte zeigte. Als Vater des Gedankens kann der amerikanische Präsident Wilson bezeichnet werden, der schon in seiner Friedensbotschaft vom 22. Januar 1917 vor dem amerikanischen Senat erklärt hatte, daß eine „radikale Revision aller Regeln der internationalen Praxis, die bisher gehandhabt wurde, notwendig geworden sei, damit die Meere wirklich frei würden, um in jeder Hinsicht dem allgemeinen Gebrauch des menschlichen Geschlechtes zu dienen“. Zur Lösung dieses Problems schlug er damals ein Abkommen vor, an welchem die Regierungen der ganzen Welt teilhaben sollten. Die weitere Verfolgung dieser Pläne schien damals zunächst durch die im gleichen Monat erfolgende deutsche Erklärung des

uneingeschränkten Unterseebootkrieges in weite Ferne gerückt zu sein, kam jedoch kaum ein Jahr später am 8. Januar 1918 bei der Verteidigung der vierzehn Punkte vor dem Kongreß wieder zum Durchbruch, und bildete dort den wesentlichen Inhalt des zweiten Punktes[298]). Bei den Friedensverhandlungen in den Jahren 1918/19 war auf Wunsch Englands eine derart durchgreifende Neuordnung vorerst hintan gestellt worden, um von den Besiegten in allen Schiffahrtsfragen die absolute Meistbegünstigung zu erlangen[299]). Die vorgesehenen Veränderungen der politischen Karte Europas drängten jedoch die Fragen der Seeschiffahrt in den Vordergrund. Besonders die Gründung einer Reihe von Binnenstaaten, die aus der Seeschiffahrt treibenden Doppelmonarchie Österreich-Ungarn entstanden und auch deren maritime Institutionen erbten, gab Anlaß zu lebhafter Erörterung des Problemes, wie diesen Staaten weiterhin die Vorzüge einer eigenen Flotte zugebilligt werden könnte. Dabei mußte das Recht der Flaggenführung des Binnenstaates zur See notwendig zur grundsätzlichen Abklärung kommen. Auch für die Schweiz wurde die daran anknüpfende Diskussion von allerhöchstem Interesse; denn obwohl sie immer den Grundsatz ihres Rechtes zur Flaggenführung vertreten hatte, bewiesen doch die Antworten auf frühere Umfragen des Bundesrates, daß die Meinungen in der Welt keineswegs einheitlich waren. Deutlich drückte sich noch im Jahre 1896 der französische Rechtsgelehrte Rivier aus: „Il ne suffit pas, d'avoir un pavillon, il faut avoir les moyens de le faire respecter"[300]), womit er sich auf den gleichen Standpunkt stellte, den schon Bundesrat Frey-Herosé eingenommen hatte. Was sowohl Dubs[301]), wie Droz[302]) und Schulthess[303]), um nur die prominentesten schweizerischen Ansichten zu nennen, vertreten hatten, wurde auf den Friedenskonferenzen nach dem ersten Weltkrieg erstmals international anerkannt. Allerdings galt diese Anerkennung ausdrücklich nur den an den Friedensverträgen beteiligten Binnenstaaten. Die übereinstimmende Formel lautete: „Die hohen vertragschließenden Teile sind sich darüber einig, die Flagge der Schiffe jeder nicht über Meeresküsten verfügenden alliierten und assoziierten Macht anzuerkennen, wenn die Schiffe an einem einzigen, bestimmten, auf ihrem Gebiete gelegenen Orte eingetragen sind. Dieser Ort gilt als Registrierhafen der Schiffe."[304]) Die Schweiz durfte jedoch diese formelle internationale Anerkennung eines längst bestehenden Zustandes bedenkenlos auch auf sich beziehen. Diese konferenzielle Lösung der Flaggenfrage war indessen nicht nur im Hinblick auf die Errichtung neuer Staaten, die in Zukunft mit der Schweiz das Schicksal der geographischen Lage teilen sollten, angeregt worden, sondern auch die Schweiz sollte, nachdem die von Droz befürchteten staatsrechtlichen Schwierigkeiten durch den neuen Zusatzartikel der

Bundesverfassung vom 27. Juni 1919[305]) behoben waren, wesentlichen Anteil am Zustandekommen der internationalen Erörterungen in Paris haben. Gegenüber der von der Pariser Friedenskonferenz geschaffenen besonderen Kommission zur Prüfung der Hafen-, Schiffahrts- und Eisenbahnfragen hatte der Bundesrat im Frühjahr 1919 beschlossen, durch zwei Noten vom 11. April 1919, von welchen eine die Bedeutung des freien Rheines als Verbindung der Schweiz mit dem Meere hervorhob und die andere ganz allgemein die Forderung nach internationaler Transitfreiheit aufstellte, das Interesse der Schweiz an der Regelung dieser Fragen bekannt zu geben. Insbesondere äußerte die zweite Note den Wunsch, daß das Recht der Flaggenführung für Binnenstaaten international geregelt werden möchte. Dies geschah nun nicht auch in Bezug auf die Schweiz, indem durch Artikel 24e des Versailler Vertrages diese Regelung dem Völkerbund überlassen wurde, wohin sich die Schweiz zu wenden hatte.

Im August 1919 hatte überdies Frankreich die Initiative ergriffen, um unabhängig von den Friedensverträgen und dem Völkerbund, eine internationale Studienkommission einzuberufen, die die Aufgabe haben sollte, die von der Versailler Friedenskonferenz und deren Sonderkommission für Verkehrsfragen begonnenen Arbeiten fortzusetzen. Zusammen mit den während des ersten Weltkrieges neutral gebliebenen Staaten Argentinien, Holland und Spanien, sowie den Signatarmächten der Friedensverträge wurde auch die Schweiz eingeladen, sich dabei vertreten zu lassen. Diesem Rufe folgte die Schweiz gerne und als die Studienkommission nach dem weiteren Beitritt von Schweden, Dänemark und Norwegen vom Völkerbundsrat aufgefordert wurde, ihren unabhängigen Charakter aufzugeben, um als vorerst provisorisches Komitee der Völkerbundsorganisation für alle Fragen betreffend Transit und Verkehr beratend zur Seite zu stehen[306]), war auch für die Schweiz der Moment gekommen, ihre Wünsche nachdrücklich geltend zu machen. In mehrmonatlichen Sitzungen arbeitete diese Kommission nun zu Handen einer im Rahmen des Völkerbundes einzuberufenden Generalkonferenz für Transit- und Verkehrsfragen den Entwurf einer Konvention über unter vielen anderen auch das Recht der Binnenstaaten, Flaggen zu führen, aus. Die Konferenz konnte endlich auf den 10. März 1921 nach Barcelona einberufen werden. Im Punkte drei ihres Programms wurde neben der Besprechung des Entwurfes über die internationale Rechtsordnung der schiffbaren Wasserwege die Behandlung des Flaggenrechtes von Staaten ohne Meeresküste vorgesehen. Im gesamten nahmen an der Konferenz vierundvierzig Staaten teil, wobei die Schweiz mit vier Abgeordneten vertreten war[307]). Es würde hier zu weit führen, auf den Verlauf der erfolgreichen Konferenz näher einzutreten. Bedeutungsvoll für die vorliegende Unter-

suchung ist lediglich die am 19. und 20. April gefaßte, beziehungsweise unterzeichnete Erklärung über die Anerkennung des Flaggenrechtes der Staaten ohne Meeresküste. Referent war der schweizerische Vertreter Valloton, der in seinen Ausführungen[308]) unter Zitierung einiger dieses Recht bejahender Völkerrechtslehrer, wie Bluntschli[309]), Perels[310]) und Bonfils[311]) im besonderen darauf hinwies, daß verschiedene Binnenstaaten, besonders in Südamerika, bereits das vertragliche Recht hätten, Seeschiffahrt zu betreiben, was auch den Gebrauch der Flagge einschließe, daß die Schweiz auf dem Rhein das Flaggenrecht bereits ausübe[312]) und daß die Schweizerflagge zur See bereits schon gehißt worden sei. Im weiteren stützte sich Valloton auf die Bestimmungen der Friedensverträge, die eine unnatürliche Situation geschaffen hätten, da damit ein Binnenstaat der Signatarmacht des Vertrages jedoch kein Mitglied des Völkerbundes sei, ein Recht genösse, das anderen Mitgliedern des Völkerbundes, wie der Schweiz, nicht zukomme. Sein Antrag ging daher auf internationale Anerkennung einer Erklärung, die den Wortlaut der entsprechenden Artikel der Friedensverträge soweit zu übernehmen hätte, daß dabei auch die Schweiz miteingeschlossen würde. Nach kurzer Diskussion erklärten sich die vierundreißig anwesenden Staatsvertreter zur Annahme eines von der beantragten Fassung Vallotons nur geringfügig abweichenden internationalen Völkerrechtssatzes bereit, der als „Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime" in die Geschichte des Flaggenrechtes einging. Die Originalfassung lautete: „Les soussignés, dûment autorisés à cet effet, déclarent que les Etats qu'ils représentent, reconaissent le pavillon des navires de tout Etat qui n'a pas de littoral maritime, lorsqu'ils sont enregistrés en un lieu unique détérminé, situé sur son territoire; ce lieu constituera pour ces navires le port d' enregistrement."[313]) Die Form einer Erklärung wurde gewählt, um der Anerkennung des Flaggenrechtes eine selbständigere Stellung zu verschaffen, als sie z. B. eine vertragliche Vereinbarung gewährt hätte, die in einem zukünftigen Kriege einseitig hätte aufgelöst werden können. Die zustimmende Kenntnisnahme seitens des Bundesrates erfolgte am 21. Juni 1924[314]). Durch Ratifikation und Beitritte weiterer Staaten erhielt die Erklärung einen gefestigten Charakter[315].)

Der Erfolg dieser dreißigsten Sitzung der Verkehrskonferenz von Barcelona bedeutete für den schweizerischen Seeschiffahrtsgedanken eine wichtige Unterlage; denn damit war der durch das bisherige Völkerrecht allerdings schon weitgehend anerkannte Grundsatz des Rechtes der Binnenstaaten auf Flaggenführung förmlich bestätigt worden. Der praktische Nutzen war jedoch bescheiden, da die zustimmende Botschaft des Bundes-

rates ausdrücklich erklärte, daß mit der Anerkennung der in Barcelona abgegebenen Unterschrift, die Frage, ob die Schweiz tatsächlich von der Flagge Gebrauch machen wolle, keineswegs präjudiziert sei. Im Gegensatz zur Einführung der Flagge auf internationalen Flüssen, die an keine besonderen gesetzgeberischen Vorarbeiten gebunden war, wurde behördlicherseits darauf hingewiesen, daß die Schweizerflagge auf dem Meere einer eingehenden rechtlichen Ordnung bedürfte[316]). Immerhin hatte sich der Bundesrat damals im Zusammenhang mit einem Flaggengesuch vorgenommen, die Verhältnisse erneut zu prüfen, doch siegte schließlich auch hier die alte Regel: „Quod differtur — saepe auffertur." Die weitere Regelung der mit der Flaggenführung zusammenhängenden Probleme kam vorerst nicht mehr zur Diskussion, obwohl es nicht an Anregungen seitens der Privatwirtschaft fehlte..

Allein schon die Friedensverträge des 1. Weltkrieges bedeuteten für die unentwegten Interessenten einer Schweizerflagge wertvolle Bausteine, da sie zur Konstruktion von die Seeschiffahrt neu aufnehmenden Binnenstaaten führten. Im Gegensatz zur Schweiz, die von der Flaggenrechtserklärung in Barcelona nur Kenntnis nahm, waren eine Reihe der neu erstandenen Binnenstaaten dazu übergegangen, eigene Flaggengesetze aufzustellen. So Österreich mit Gesetz vom 17. März 1921, Ungarn 1922[317]), die Tschechoslowakei 1920[318]) und Polen am 20. Mai 1920, wobei letzterer Staat durch den Bau eines eigenen Hafens in Gdingen als Binnenstaat nicht mehr in Frage kommt. Der wirtschaftliche Erfolg, der den Handelsmarinen dieser Staaten in der Zwischenkriegszeit beschieden war, verdient wohl kurz beleuchtet zu werden.

Registerhafen für die Schiffe dieser Nationen war in allen Fällen die Landeshauptstadt. Die Republik Österreich sandte als erstes Schiff unter eigener Flagge im Jahre 1921 die „Gertrud" zur See. Sie war Eigentum der „Österreichischen Seehandels A.-G.", die in der Folge ihren Schiffspark weiter ausdehnte. Der Ausreisehafen war sowohl für die österreichischen, wie auch zum Teil für die Schiffe der Tschechoslowakei und Polens das nunmehr italienisch gewordene Triest. Ferner kamen Braila, Galatz und Sulina, die Häfen an der unteren Donau in Betracht, die auch von den ungarischen Schiffen rege benützt wurden. Für diesen Staat lief ebenfalls im Jahre 1920 die „Debracen", das erste Schiff unter ungarischer Flagge, in Kiel vom Stapel. Besitzer war die aus der früheren Seeschiffahrtsgesellschaft „Atlantica" hervorgegangene „Compagnie Oceana", welche im Jahre 1922 bereits wieder über acht Schiffe mit einer Gesamttonnage von 45 000 BRT verfügte. Bekanntlich hatte Ungarn, wie übrigens auch Österreich, durch die Friedensschlüsse von Trianon und

St. Germain die gesamte Handelsflotte verloren. Als weitere Reedereien rein privatwirtschaftlichen Charakters folgten in Ungarn

die „Englisch-Ungarische Schiffahrts A.-G.", mit einem Schiffsvermögen von 1 062 500 Pengö,

die „Ungarische Levante Schiffahrts A.-G." mit 2 008 500 Pengö,

die „Ungarische Transoceania Schiffahrts A.-G." mit 1 258 000 Pengö,

und die „Pannonia A.-G." mit rund 400 000 Pengö Schiffsvermögen.

Außer diesen Großreedereien trugen sich noch einige kleinere Reedereien in das ungarische Seeschiffahrtsregister ein. Als Ersatz für das verlorengegangene Fiume, das in den Jahren zwischen 1872—1914 mit einem Kostenaufwand von 55 Millionen Goldkronen zu einem modernen und blühenden Hafen ausgebaut worden war, benutzten die in der Trampschiffahrt beschäftigten ungarischen Dampfer meist die unteren Donauhäfen, nach welchen die mit staatlicher Unterstützung ins Leben gerufene „Ungarische Donau-Seeschiffahrts A.-G." ein vorzügliches Verbindungsmittel darstellte. Diese Gesellschaft, deren Schiffe auch selbständig Küstenschiffahrt im Schwarzen und Mittelländischen Meer betrieben, plante kurz vor dem zweiten Weltkrieg den Bau von Donau-Seeschiffen bis zu 3500 und 4000 Tonnen, mit welchen sie Überseeverbindungen aufzunehmen hoffte, was indessen durch den Ausbruch des Krieges nicht mehr zur Durchführung kam.

Unter tschechoslowakischer Flagge fuhren im Jahre 1919 bereits zehn allerdings nur gecharterte Schiffe. Das erste tschechoslowakische Schiff fuhr erst im Jahre 1922 unter dem Namen „Lowie" auf dem Meere. Die Tschechoslowakei hatte auf Grund des Versailler Friedensvertrages das Recht, in Hamburg und Stettin Freihafenzonen für einen Zeitraum von 99 Jahren zu übernehmen[319]).

Vergleicht man die Seeschiffahrtspolitik dieser neuentstandenen europäischen Binnenstaaten in der Zwischenkriegszeit mit der Schweiz, so ist grundsätzlich festzuhalten, daß es sich innerhalb der ersteren durchwegs nicht um Neugründungen von Reedereien handelte. Alle diese Binnenstaaten waren aus der ehemaligen seeschiffahrttreibenden Donaumonarchie entstanden und konnten neben den traditionellen praktischen Erfahrungen auch die alten rechtlichen und verwaltungstechnischen Institutionen mit geringfügigen Abänderungen übernehmen.

Ungarn hatte gegenüber der Schweiz wohl den Vorteil, daß die bedeutende Wasserführung der Donau eine Ausdehnung der Seeschiffahrt bis zum binnenländischen Registerhafen erlaubte, doch zeigt ein Blick auf die Tätigkeit der genannten Seereedereien, daß die Großschiffahrtsstraße der Donau nur zum geringsten Teil benützt wurde. Die ungarische Handelsmarine betätigte sich in freier Trampfahrt im internationalen Transport-

geschäft und führte Transporte von allen Ländern und Weltteilen, von Nord- und Südamerika bis Hinterindien aus. Um die bestehenden Nachteile der Seeschiffahrt eines Binnenlandes gegenüber einem Küstenstaate nach Möglichkeit zu kompensieren, kam die ungarische Regierung ihren nationalen Seeschiffahrtsgesellschaften in indirekter Weise entgegen. An Stelle verschiedener Unterstützungen wie sie andere seefahrende Staaten ihren Handelsmarinen in Form von direkten Subventionen leisteten, stellte das Gesetz Nr. 1 vom Jahre 1929 unter gewissen Bedingungen Steuer- und Taxermäßigungen in Aussicht. Die ungarischen Seeschiffahrtsgesellschaften konnten je nach Alter der von ihnen betriebenen Schiffe gänzlich oder teilweise von nachstehenden Steuern und Taxen entlastet werden:

1. Gesellschaftssteuer,
2. Erwerbssteuer und deren Nebengebühren,
3. Alle Gebühren, deren Nachlaß in die Konzessionsurkunde aufgenommen wurde,
4. Immatrikulationsgebühr der Schiffe,
5. Sämtliche Taxen und Gebühren bei Aktienemissionen (nicht nur bei Gründung der A.-G., sondern auch bei Erhöhung des Aktienkapitals).

Um in den Genuß dieser außerordentlichen Begünstigungen zu gelangen, verlangte das Gesetz folgende Bedingungen:

1. Der Präsident des Unternehmens, sowie mindestens die Hälfte der Direktionsmitglieder mußten ungarische Staatsbürger sein,
2. Das Unternehmen mußte sich verpflichten, auf jedem einzelnen Schiff mindestens einen Navigations- und einen Ingenieuroffizier ungarischer Nationalität, wenn nötig gegen Vergütung der Proviantspesen, anzustellen,
3. Über jedes, der Vergünstigungen teilhaftige Schiff mußte gesonderte Rechnung geführt werden.

Außerdem unterlagen diese Schiffe folgenden Bedingungen:

a) Die Schiffe durften nicht älter als fünfzehn Jahre sein,
b) Die Schiffe mußten vom englischen Lloyd, oder von einer gleichwertigen Versicherungsgesellschaft in die 1. Versicherungsklasse eingeteilt worden sein,
c) Die Schiffe mußten in Ungarn immatrikuliert sein,
d) Die Schiffe mußten in freier Fahrt betrieben werden.

Deutlich ließ sich aus diesem Gesetz die Absicht erkennen, die nationale Seeschiffahrt zu fördern und jungen Seeleuten eine praktische Ausbildung auf ungarischen Seeschiffen zu ermöglichen, da es für den ungarischen Seemann schwer war, in einer fremden Handelsmarine eine höhere Schiffscharge zu bekleiden. Um jedoch zu vermeiden, daß aus rein

finanziellen Gründen veraltete, den modernen Ansprüchen nicht mehr entsprechende Schiffe unter ungarischer Flagge Handel trieben, wurde auch das Schiffsalter und die Klassifizierung fest begrenzt.

Auch die für die Schweiz interessante Rechtsordnung möge hier kurz beleuchtet werden. Sie fand ihre endgültige Fassung im Gesetz Nr. XIX vom Jahre 1934. Von drei Kapiteln enthielt das erste allgemeine Bestimmungen und detaillierte die Pflichten und Rechte des Schiffspersonals; umfaßte die notwendigen Vorschriften für Krankheit, Versicherung, Tod, Entschädigungen usw. und hob die besonderen Pflichten des Kommandanten, wie Seehilfe, Disziplin, Beschwerden, Tagebücher und deren Revision hervor. Hierzu gehörte auch die Regelung der privatrechtlichen Eigenschaften des Kommandanten, seine persönliche Verantwortlichkeit, sowie diejenige des Schiffsarztes.

Das zweite Kapitel enthielt die Strafverordnungen für Ausschreitungen, Vergehen, Verbrechen und bestimmte die ungarische Gerichtszugehörigkeit.

Das dritte Kapitel bestand aus gemischten Verordnungen, welche hauptsächlich die Ausführung und Vollziehung des Gesetzes betrafen.

Das ungarische Marineamt in Budapest wurde dem Handels- und Verkehrsministerium unterstellt, immatrikulierte und registrierte alle Schiffe, stellte sämtliche, die Seeschiffahrt bezüglichen Dokumente aus, ebenso Tagebücher und Seemannsbücher und galt als Prüfungsstelle derselben. Der Vorsteher dieses Amtes war verantwortlich für die Ausbildung junger Seeleute, hielt Prüfungen für Deck- und Maschinenoffiziere ab und händigte die entsprechenden Patente aus.

Diese Entwicklung der Nachkriegsjahre, die in theoretischer wie in praktischer Hinsicht bewies, daß es auch dem Binnenstaate möglich sei, am Seereedereigeschäft teilzuhaben, erzeugte auch in der Schweiz wieder mehr denn je den Wunsch nach einer eigenen schweizerischen Flagge. Die Gründe zu der ablehnenden Stellungnahme der Bundesbehörden in den Jahren 1889 und 1914 gegenüber dem Begehren nach einer schweizerischen Flagge hatte durch die neuen Tatsachen viel an Stichhaltigkeit verloren. Eine Revision der gesamten bisherigen Praxis war dringend notwendig geworden.

3. Versuche zur Begründung schweizerischer Seereedereien in der Zwischenkriegszeit

Die Versuche, die nach dem ersten Weltkriege zwecks Aufnahme der Seeschiffahrt unter Schweizerflagge unternommen wurden, hatten mit zwei entgegengesetzten Strömungen zu rechnen. Einerseits hatte die

mangelnde Flagge während des Weltkrieges und die internationale Anerkennung einer solchen nach dem Weltkriege eine positive Einflußsphäre geschaffen, wogegen die schwer lösliche traditionelle Einstellung und das ganze, damit eng zusammenhängende Gewicht von Befürchtungen rechtlicher und politischer Natur Widerstand leisteten. Wurden die Petenten um eine schweizerische Flagge offensichtlich durch die Tatsache, daß die Schweiz die Erklärung von Barcelona mitunterzeichnet hatte, in der Ansicht bestärkt, daß damit ein weitgehender Schritt zur Erfüllung ihrer Seeschiffahrtsträume unter schweizerischer Oberhoheit gemacht worden sei, so erzeugten die aus der Rechtssphäre entstehenden Schwierigkeiten sowie der Verlust von sechzig Millionen Franken Genossenschaftskapital der untergegangenen Seetransportunion ein Gefühl der Unsicherheit und äußerst skeptischen Reserve.

Schon die ersten Interessenten, drei schweizerische Kaufleute in Zürich, Paris und London, die sich gegen Ende des Jahres 1922 mit einer Eingabe an den Bundesrat zwecks Verleihung der schweizerischen Flagge wandten, beriefen sich sowohl auf den Artikel 273 des Vertrages von Versailles, wie auch auf die Botschaft des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika vom 22. Januar 1917 und die praktischen Vorgänge in den neuerstandenen Binnenstaaten Europas, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen[320]). Verfasserin und in der Folge auch Wortführerin der Petition war die zum Teil schweizerische Schiffsmakler- und Reedereifirma Honegger & Ascott in London, die bereits während des Weltkrieges vom Bundesrate beauftragt worden war, der Schweiz einen Teil des vom interalliierten Charterungsbureau zugestandenen Schiffsraumes zu verschaffen. Die Umstände, welche diese Firma zu solchem Vorgehen veranlaßten, lagen einmal im katastrophalen Tiefstand der Schiffspreise, sowie im günstigen Wechselkurs zwischen England und der Schweiz zugunsten der schweizerischen Währung. Der praktische Vorschlag enthielt die Absicht, mit schweizerischem Kapital eine „Helvetische Reederei" zu gründen, und deren Flotte mit schweizerischen und deutschen Arbeitskräften zu bemannen, da besonders die letzteren aus leicht verständlichen Gründen damals bedeutend billiger zu haben waren als das englische Personal. In der richtigen Erkenntnis, daß sich bei freier Schiffahrtspolitik für die Schweiz, lediglich auf Grund ihres Überseehandels, keine genügende Transportbasis ergäbe, sollte diese Reederei völlig unabhängig vom Schweizergeschäft auf dem internationalen Frachtenmarkte eingesetzt und betrieben werden. Der Hauptvorteil, den die gesuchstellende Firma in der Unterstellung von Schiffen unter Schweizerflagge sah, bestand, wie offen dargelegt wurde, in der Möglichkeit, die bis zu 25% betragenden englischen Steuerbelastungen auf die Ladungen der englischen Schiffe zu

umgehen. Viele der alten Argumente, die schon früher die Vorteile eigener Flaggenführung nachweisen sollten, wurden auch hier wieder ins Feld geführt. Neu war der Vorschlag, daß die Schweizerflotte eine mobile Mustermesse ermögliche, wie sie schon von anderen Staaten mit Ausstellungsschiffen durchgeführt worden sei. Da die vorgesehene schweizerische Reedereigesellschaft, für welche bereits Prospekte zur Zeichnung von Anteilscheinen ausgegeben worden waren, nur dann erfolgreich sein werde, wenn die Anfangsschwierigkeiten infolge der herrschenden günstigen Lage auf dem Schiffsmarkte sowie der bestehenden Geldkursverhältnisse überwunden werden könnten, verlangten die Interessenten, daß innerhalb von drei bis vier Monaten der Betrieb aufgenommen werden müsse. Bis dahin hätte also die Flaggenfrage gelöst sein sollen. An Stelle langwieriger Vorbereitungen zur Schaffung eines schweizerischen Seerechtes hätte der Bundesrat die Reedereigesellschaft auf Grund eines Vertrages zur Flaggenführung ermächtigt, in welchem sich diese zu folgenden sechs Punkten verpflichten wollte:

1. Das Grundkapital sollte zu mindestens zwei Dritteln in schweizerischen Händen liegen,
2. Ein Namensaktienverzeichnis sollte jederzeit Aufschluß über die Eigentumsverhältnisse an den Schiffen geben,
3. Schweizerische Staatsangehörige sollten jederzeit im Verwaltungsrate die Stimmenmehrheit haben,
4. Bei Veräußerung der Schiffe wäre Schweizerbürgern ein Vorkaufsrecht einzuräumen,
5. Die Seetüchtigkeit der Schiffe sollte nach den üblichen, international anerkannten Zertifikaten ausgewiesen werden.
6. Die Vermessung der Schiffe hätte nach britischen Vorschriften zu erfolgen.

Der Bundesrat hätte sich verpflichten sollen, ein Schiffsregisteramt einzurichten, dem die üblichen Verpflichtungen, wie Namenseintrag, Regelung der Mannschaftsfragen, der Logbücher, des Signalwesens usw., sowie die Instruktionen an die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Auslande übertragen worden wären.

Zur Regelung der zivilrechtlichen Verhältnisse sah der Vorschlag der „Helvetischen Reederei" drei Möglichkeiten der Lösung vor:

1. Die Lücke durch Ausarbeitung eines schweizerischen Seerechtes auszufüllen,
2. Rezeption ad interim eines fremden Seerechtes,

3. Freie Rechtsabfindung durch schweizerische Gerichte, die völlige Freiheit in der Beurteilung besäßen, sich jedoch bis zur Herausbildung einer schweizerischen Judikatur an die bestehenden internationalen Konventionen zu halten hätten.

Die Initianten beabsichtigten, die „Helvetische Reederei" als schweizerische Aktiengesellschaft mit Sitz in Basel zu gründen. Ihr Zweck sei, mit zwei bis vier erstklassigen Frachtdampfern von einer Ladefähigkeit von 5000—8000 Tonnen und einem Alter von nicht mehr als 10—12 Jahren in das internationale Trampschiffahrtsgeschäft einzugreifen[321]). Vom Standpunkte der Gesuchsteller waren es gerade die gewaltigen finanziellen Einbußen, die die Schweiz durch die unglücklichen Manipulationen der „Schweizerischen Seetransportunion" erlitten hatte, welche als Beweis für die Notwendigkeit einer schweizerischen privatwirtschaftlich betriebenen Handelsflotte dienen mußten.

Das Politische Departement überwies das Gesuch am 25. November zur Begutachtung an Professor Max Huber, der sich anläßlich der Flaggendiskussionen in den Kriegsjahren als Fachmann einen Namen gemacht hatte. Seine Stellungnahme lautete keineswegs ablehnend[322]), machte jedoch darauf aufmerksam, daß formell nur ein allgemeinverbindlicher, dringlicher Bundesbeschluß in Frage käme, der eine möglichst weitgehende Ermächtigungsklausel enthielte. Das Ganze dürfte zudem nur einen provisorischen, tastenden Charakter haben.

Von seiten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, das sich über die rechtlichen Zuständigkeiten zu äußern hatte, erfolgte eine entschiedene Ablehnung[323]). In gleichem Sinne äußerte sich auch der schweizerische Konsul Koch in Rotterdam, allerdings unter Zuhilfenahme veralteter und wenig stichhaltiger Gründe[324]).

Schließlich war auch das schweizerische Volkswirtschaftsdepartement aufgefordert worden, zu den aufgeworfenen Vorschlägen Stellung zu beziehen. Durch den Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins wurden von dort aus die Handelskammern von Zürich, Basel, Bern, Aarau, St. Gallen, Solothurn und Weinfelden sowie der Kantonalbernische Verein für Handel und Industrie zur Bekanntgabe ihrer Ansichten eingeladen. Die Antworten fielen, wie nicht anders zu erwarten war, eher negativ aus, da die befragten Stellen vom rein binnenländischen Standpunkt aus urteilten, ohne über die nötigen Kenntnisse zum fachmännischen Entscheid zu verfügen. In den Antworten zeigte sich unverkennbar der Einfluß, den das Schicksal der „Schweizerischen Seetransportunion", die soeben durch Konkurs beerdigt worden war[325]), auf die meisten Experten ausgeübt hatte.

In Basel, wo sich die „Helvetische Reederei" niederzulassen gedachte, wurde der Vorschlag aus begreiflichen Gründen begrüßt[326]). Ebenso äußerte sich die thurgauische Handelskammer in positivem Sinne, indem sie u. a. auf die Schwierigkeiten, die die Schweiz in einem kommenden Weltkriege haben werde, hinwies[327]). Die übrigen Erklärungen verhielten sich skeptisch bis ablehnend[328]). Es wurde wohl da und dort zugegeben, daß ein derartiges Unternehmen für die Schweiz wirtschaftlich vielleicht von einigem Nutzen sein könnte, jedoch überwogen die Befürchtungen, daß der Bund im Falle des Mißlingens moralisch und finanziell in Mitleidenschaft gezogen werden könnte, da er durch die Erteilung der Bewilligung zum Hissen der schweizerischen Flagge eine gewisse Verantwortung übernähme. Zudem fehlte jedes Verständnis über die Notwendigkeiten, die für eine solche schweizerische Institution sprachen. Man wollte nicht begreifen, warum die paar Schiffe, um die es sich handle, nicht ebensogut oder gar noch besser unter irgend einer fremden Flagge fahren konnten. Die Schweiz sähe sich einem verhältnismäßig unbedeutenden Unternehmen zuliebe genötigt, eine neuartige, und in mancher Hinsicht schwierige Rechtsmaterie zu regeln und einen administrativen Apparat in Bewegung zu setzen, der zu dem voraussichtlichen Nutzen in keinem Verhältnis stehe. Auch wurde nicht ganz unberechtigt darauf hingewiesen, daß das Projekt spekulativen Zwecken dienen könnte. Daß es mehr spekulative als gemeinnützige Zwecke verfolge, war der Einwand, der für die Unkenntnis der Verfasser im Seetransportgeschäft sprach, wo spekulative Elemente einen wesentlichen Einfluß haben und zudem von keinem privatwirtschaftlichen Unternehmen verlangt werden konnte, daß es gemeinnützigen Zwecken diene, solange der Staat als Gesellschafter nicht gewisse Risikoanteile übernahm[329]). Auf Grund dieser rein inlandschweizerischen Äußerungen gelangte das Schweizerische Volkswirtschaftsdepartement zum Schluß, daß das Projekt abzulehnen sei[330]).

Bundesrat Motta, der kraftvolle Leiter der schweizerischen Außenpolitik entschied sich als Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes ebenfalls gegen ein sofortiges Eintreten auf diese Flaggenvorschläge. Er ließ sich jedoch weniger von den Erwägungen des Volkswirtschaftsdepartementes, als von denjenigen des Justiz- und Polizeidepartementes bestimmen, in welchen die rechtliche Unmöglichkeit des vorgeschlagenen Vorgehens dargelegt wurde[331]). Gegenüber dem Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements gab Bundesrat Motta dem Wunsche Ausdruck, daß die Frage weiterhin geprüft und später geordnet werden solle. „Nachdem die Konferenz von Barcelona nun auf besonderes Begehren der Schweiz der Flaggenrechtserklärung zugestimmt hat und

damit die völkerrechtlichen Bedenken in einem Hauptpunkte beseitigt worden sind, ist es nun Aufgabe der internen Gesetzgebung, diese völkerrechtliche Befugnis auszunützen. Die Erfahrungen des Krieges sprechen nicht gegen die Schaffung einer schweizerischen Handelsflotte, sie haben aber gezeigt, daß die Schiffahrt nicht erst während eines Krieges eingerichtet werden kann"[332]). Die Ausführungen konzentrierten sich in der Erkenntnis, daß die Entstehung einer schweizerischen Reederei schon in Friedenszeiten ermöglicht werden sollte.

In seiner Sitzung vom 23. März 1923 beschloß dann der Bundesrat, auf Grund der gemachten Erhebungen und Nachprüfungen, der Firma Honegger & Ascott in London einen ablehnenden Bescheid zukommen zu lassen. Immerhin wurde nicht unterlassen, gestützt auf den Antrag Mottas die Absicht bekanntzugeben, daß das Problem weiterhin nach verschiedenen, noch unabgeklärten Fragen geprüft werde[333]). Die Petitionsfirma nahm diesen Bescheid zur Kenntnis und erklärte, daß sie sich der Begründung einer Reederei unter fremder Flagge widmen werde, daß sie jedoch, sollte die Schweizerflagge einmal Tatsache werden, gerne wieder auf diese Frage zurückkommen werde.

Was bei der erwähnten Antwort des Bundesrates an die Londoner Petitionsfirma besonderer Erwähnung verdient, ist der im letzten Absatz ausgedrückte Wille zur endgültigen Lösung der schweizerischen Flaggenfrage, der klar hervorgehoben wurde: „Die besonders beteiligten Departemente sind beauftragt worden, die Vorarbeiten der gesetzlichen Regelung der Flaggenfrage an die Hand zu nehmen, und dabei auch die volkswirtschaftliche Seite des Problems abzuklären." Einen nicht unwesentlichen Einfluß hatte wohl die anläßlich eines Diskussionsabends im Kreise der „Swiss Commission in London for the Study of Economic and Commercial Questions" gefaßte und dem Bundesrate überwiesene Resolution: „Switzerland, having the right of flying the swiss Flag on the seas, this commission suggests to the federal government the desirability of taking the needful steps for giving effect to the above right."[334]) Schon damals wurde von Seiten des Politischen Departementes eine ähnliche Replik abgefaßt, wie sie später an Honegger & Ascott gesandt wurde und die Bereitschaft zu einer endgültigen Abklärung der Flaggenfrage bekanntgegeben, was übrigens auch von der schweizerischen Presse nachdrücklich verlangt wurde[335]). Es blieb jedoch vorerst bei diesem Versprechen, da weder der Konkurs der „Schweizerischen Seetransportunion", noch die Entwicklung zur Konzentration im internationalen Seetransportgeschäft zu weiterem Vorgehen in dieser Angelegenheit er-

mutigten. Schließlich kehrte der Bundesrat zur alten Praxis der konsequenten Ablehnung aller, immer zahlreicher einlaufenden Gesuche zurück, indem er sich am 2. Juni 1925 dahin aussprach, daß trotz der Erklärung von Barcelona die Schweizerflagge vorerst nicht bewilligt werden könne. „Aus bereits früher erörterten Gründen hat der Bundesrat bisher davon Umgang genommen, die zur Ausübung des Flaggenrechtes erforderliche Gesetzgebung in die Wege zu leiten", heißt es in einer späteren Antwort und dabei blieb es[336]).

Die Voraussage, daß die Erklärung über die Anerkennung der Flaggen von Staaten ohne Meeresküste, die auf Wunsch der Schweiz auf der internationalen Verkehrskonferenz in Barcelona gefaßt wurde, dem schweizerischen Seeschiffahrtsgedanken unerhörten Auftrieb verleihen werde, wurde durch die während der Zwischenkriegszeit in Bern einlaufenden Anfragen und Gesuche bestätigt. Schon am 11. April 1922 bezog sich eine Genfer Firma auf den Beschluß der 30. Sitzung der Verkehrskonferenz zu Barcelona um die Ermächtigung zur Führung der nationalen Flagge für die eigenen Schiffe zu erhalten und zwei Monate später wollte gar eine skandinavische Reederei durch Vermittlung eines bekannten schweizerischen Import- und Exporthauses ihre gesamte überseeische Dampferflotte der schweizerischen Oberhoheit unterstellen. Waren diese und noch einige weitere unbedeutende Eingaben auf Grund des Entscheides in Sachen Gallusser und unter Hinweis auf das Gutachten Professor Hubers abgelehnt worden, so sollte in Zukunft zur Beantwortung aller weiteren Eingaben bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges die gegenüber Honegger & Ascott geäußerte Ansicht maßgebend bleiben. Die meisten dieser Interessenten mußten sich mit dem Bescheid zufrieden geben, daß die Schweiz in Sachen Flaggenfrage noch keine Regelung getroffen habe. In diesem und ähnlichem Sinne wurden in den Jahren 1922 ein nach der Levante und der Türkei orientiertes Handelshaus 1923 zwei in Paris ansässige Schweizerfirmen, die vergeblich um die französische oder englische Flagge nachgesucht, sowie ein Genfer Advokat, der sich für einen Klienten einsetzte, 1926 eine Schweizerfirma in China, die auf dem Yangtse-Kiang fahren wollte[337]), 1927 einer schweizerischen Öl- und Benzinimportgesellschaft für einen eigenen Tanker, einer Firma in St. Moritz, einer solchen in Reval, wie einer weiteren in Genua, um nur die in Bern bekanntgewordenen und von dort aus beantworteten Gesuche zu nennen, abgewiesen und auf einen späteren Zeitpunkt vertröstet, bis die schweizerische Regelung in dieser Materie in befriedigender Weise gelöst sei.

Der interessanteste Fall in der ganzen Entwicklungsgeschichte der schweizerischen Seeschiffahrt entstand unzweifelhaft aus dem eigen-

mächtigen Vorgehen des Besitzers der „Impregnable“[338]. Der schweizerische Konsul in Freetown (Britisch-Westafrika) hatte mit Unterstützung der dortigen Kolonialregierung in Fleetwood (England) zwecks Ausbeutung der fischreichen Gewässer an den Küsten Britisch-Westafrikas ein Schiff mit Namen „Impregnable“ gekauft. Mit dem Übergang an einen Schweizer verlor das Schiff die englische Nationalität und damit auch die Berechtigung zum Hissen der englischen Flagge. Dank seiner persönlichen Beziehungen vermochte jedoch Konsul Schuhmacher zu erreichen, daß das Schiff unter den nachstehenden Bedingungen den englischen Hafen verlassen konnte und von Lloyds Versicherung unter den üblichen Bedingungen gegen jedweden Schaden versichert wurde[339]:

1. Rückgabe des „Certificat of Registry“ der „Impregnable“ an die Hafenbehörden in Fleetwood.
2. Inspektion des Fahrzeuges durch Experten des Board of Trade zwecks Erlangung eines Seaworthiness-Certificate (Seetüchtigkeitszeugnis).
3. Abgabe einer Deklaration, die den Zweck der Reise beschrieb.
4. Nachweis über die rechtlichen Besitzverhältnisse an dem genannten Motor-Drifter „Impregnable“.
5. Abgabe einer Deklaration, die den Nachweis lieferte, daß der Besitzer des Schiffes von Geburt Schweizerbürger war.

Da dem englischen Schiffe mit dem Übergang der Besitzernationalität auch die Flagge Englands entzogen worden war, Schuhmacher jedoch nicht warten konnte, bis sich das Konsulat eines seefahrenden Staates mit lockeren flaggenrechtlichen Bestimmungen bereit erklärte, das Schiff unter seiner Nationalflagge fahren zu lassen, ließ er kurz entschlossen eine selbst entworfene Schweizerflagge herstellen und im Heck der „Impregnable“ aufziehen. Als Schiffspapier diente dem Schiffe ein von einem Rechtsanwalt in Fleetwood ausgestelltes Dokument, das den Zweck der Reise und die Nationalität des Schiffes beschrieb. Dieses Zertifikat konnte als eine Art Flaggenattest angesehen werden, allerdings ohne amtlichen schweizerischen Charakter. Mit dieser Ausrüstung versehen, verließ die „Impregnable“ am 24. Januar 1929 unter Schweizerflagge den Hafen von Fleetwood mit Kurs nach Sierra Leone. Nachdem das Schiff am 15. Februar in Las Palmas eine Zwischenlandung vorgenommen hatte, traf es am 25. Februar ohne Störung im Hafen von Freetown ein. Wenn

auch auf dieser Fahrt, rechtlich gesehen, ein Mißbrauch mit der Schweizerflagge getrieben worden war, so bildet sie doch ein pikantes Detail in der Geschichte der schweizerischen Seeschiffahrt.

Die späteren Flaggengesuche datierten vom 16. Juni 1931 von einem Handelshaus in Genf, vom 24. August und 9. September von einem Schweizerbürger aus Berlin, ferner vom 11. Juni 1932 von einem Handelshaus in Genua und in der ersten Hälfte des Jahres 1933 von einem Handelshause und Transportfirma aus Riga. In allen Fällen handelte es sich um rein schweizerische Unternehmen. Sämtliche dieser Gesuche wurden in der üblichen Form abgewiesen, „daß in Bezug auf die Flaggenfrage in der Schweiz noch keine Regelung getroffen worden sei". Einzig das schweizerische Konsulat in Rotterdam, das am 21. September 1934 für ein bisher unter belgischer Flagge fahrendes Schiff, in Bern die Schweizerflagge verlangte, wurde wiederum auf den Entscheid in Sachen Messing verwiesen, der im Bundesblatt veröffentlicht worden war[340]).

Von besonderem Interesse im Rahmen der schweizerischen Flaggenfrage scheint auch das Schicksal einer Firma, die zur Hauptsache aus Schweizern bestand und deren Zweck es war, mit rund dreißig Schiffen auf den Aroes-Inseln in Niederländisch-Indien Perlmutterfischerei zu betreiben[341]). Als Holland auf den 1. Juli 1936 ein neues Gesetz in Kraft zu setzen gedachte, wonach nur Schiffe von Holländern oder von Gesellschaften mit holländischem Kapital und holländischer Geschäftsführung zum Hissen der Nationalflagge berechtigt wurden, wäre es für die erwähnte Schweizerfirma in Makassar außerordentlich schwierig geworden, den Betrieb ihrer Schiffe weiterhin aufrechtzuerhalten. Der Fall war dringend, da gewissermaßen die weitere Existenz dieses überseeischen Schweizerhauses von der Gewährung der nationalen Flagge abhing. Doch auch hier prallte das Begehren an der traditionellen Einstellung der schweizerischen Staatspraxis ab.

Zwei spätere Gesuche kamen im Verlaufe der Jahre 1936 und 1937 aus Italien und zwar aus Triest und Ravenna. Der ablehnende Bescheid bewies auch hier, daß die zu Beginn der Zwanzigerjahre als dringlich erachtete Regelung der Materie um keinen Schritt weitergekommen war. Erst die kritischen Septembertage des Jahres 1938, als allerorts in Europa Kriegsstimmung herrschte und die darauf folgenden Gesuche um Flaggenführung von Schweizerfirmen, die im Hinblick auf die schweizerische Landesversorgung die Seeschiffahrt aufnehmen wollten, vermochten die schweizerischen Behörden zu bewegen, die Flaggenfrage einer neuen Untersuchung zu unterziehen.

Durch die Aufzählung dieser Gesuche, die den Bundesrat erreichten, soll keineswegs der Eindruck erweckt werden, es handle sich hierbei um eine vollständige Erfassung aller Interessenten an einer schweizerischen Seeschiffahrt. Eine derart umfassende historisch einwandfreie Darstellung ist wohl kaum möglich, da heute nicht mehr zu erfassen ist, wieviele Wünsche durch das Bekanntwerden der schweizerischen Praxis unterdrückt oder auf persönlichen Ratschlag der schweizerischen Konsuln aufgegeben worden waren. Ebenso schwierig müßte es heute sein, festzustellen, ob diese interessierten Kreise stillschweigend zu anderen Lösungen übergingen oder auf ihr Vorhaben verzichteten. Auch ist die Vermutung nicht unberechtigt, daß mit der Ablehnung eines Gesuches nicht immer nur ein Interessent, sondern oft mehrere zusammen abgewiesen wurden. Der Kauf und Betrieb von Seeschiffen übersteigt meist das Investitionsvermögen eines einzelnen, so daß mit Recht angenommen werden kann, daß sich der Petent jeweilen auf einen größeren Kreis finanzierungskräftiger Interessenten stützte.

II. Teil

Die Verwirklichung des schweizerischen Seeschiffahrtsgedankens im zweiten Weltkrieg

A. Maßnahmen und Überlegungen zur Sicherung der überseeischen Transporte für den Kriegsfall

1. Historische Daten

Die Vorgeschichte des zweiten Weltkrieges enthält genügend Beweise für die lapidare Volksweisheit, daß große Ereignisse ihre Schatten vorauswerfen. Es konnte nur schlecht verborgen werden, daß die mit allen Mitteln forcierte militärische Aufrüstung Deutschlands das Werkzeug eines politischen Imperialismus würde. Ereignisse, wie der Einmarsch deutscher Truppen in die entmilitarisierten Rheinlande, die Übernahme des Saargebietes und des Sudetenlandes, die Einverleibung Österreichs in das deutsche Staatsgebiet und die Annexionen großen Stils in der aufgeteilten Tschechoslowakei, um die wichtigsten politischen Daten zu nennen, mußten jedem, der das Wesen des Imperialismus zu deuten verstand, die Augen öffnen über die Zukunftsabsichten des Dritten Reiches. Der militärische Kern, der sich im Herzen Europas ausbildete und in kürzester Zeit gewaltige Ausmaße annahm, verdüsterte den politischen Himmel mit einer beständigen Kriegsdrohung, die auch in der Schweiz zur Vorsicht gemahnen mußte.

Schon im Herbst 1936 hatte sich der Bundesrat von der Bundesversammlung die Ermächtigung zum Erlasse vorsorglicher Direktiven geben lassen, die allerdings in erster Linie aus der bestehenden Weltwirtschaftskrise heraus, und unter speziellem Hinweis auf diese erlassen wurden[342]). Auf die persönliche Initiative des Solothurner Bundesrates Obrecht hin entstand dann — als Folge der spannungsgeladenen Münchener Konferenz, — die von ihm als Chef des Volkswirtschaftsdepartements selbst ausgearbeitete „Kriegswirtschaftliche Organisation des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements" vom 27. Dezember 1938, die sich ihrerseits wiederum auf das Bundesgesetz betreffend die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern stützte[343]). Es sollte selbstredend erscheinen, daß die in reichem Maße zur Verfügung stehen-

den Erfahrungen des ersten Weltkrieges, als richtungsweisend herangezogen würden. Was indessen die Flaggenfrage betraf, zeigte sich, daß sich die maßgeblichen Bundesbehörden weiterhin ablehnend verhielten.

2. Erste Versuche zur Begründung einer Handelsflotte für den Kriegsfall

Daß bei den Maßnahmen zur Sicherstellung der schweizerischen Landesversorgung im Kriegsfalle den Transportfragen eine ganz besonders wichtige Aufgabe zufallen würde, war in der Lage des Landes begründet und ging deutlich aus Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 1. April 1936 hervor: „Der Bundesrat trifft ferner die notwendigen Vorbereitungen für die Sicherstellung der Transporte im Falle der kriegswirtschaftlichen Absperrung oder des Krieges." Die besondere Aufmerksamkeit im Rahmen der vorgesehenen staatlich kriegswirtschaftlichen Organisation galt daher einem sorgfältigen Ausbau des Kriegstransportamtes, dem ähnlich wie der „Fero" während des ersten Weltkrieges die Aufgabe zukam, sich nach Möglichkeit für die Sicherstellung der Transportwege des schweizerischen Import- und Exporthandels einzusetzen. Die Strukturwandlungen des schweizerischen Außenhandels, die durch den ersten Weltkrieg insbesondere für den Zerealienimport entstanden waren, erfuhren auch in der Nachkriegszeit keine wesentlichen Änderungen mehr, jedenfalls nicht, was das Verhältnis von Schienen- zu Seetransporten betraf. So mußte die Sicherung der maritimen Zufahrtswege als eines der vitalsten Interessen der Schweiz im Falle eines erneuten Weltkrieges betrachtet werden.

Alle Sicherungsversuche überseeischer Transportverbindungen hatten jedoch bei der besonderen Lage der Schweiz ohne eigene Küsten und Seehäfen zur Voraussetzung, daß die Schiffe mit Importgütern überseeischer Provenienz und schweizerischer Bestimmung auch während des Krieges in einem kontinentalen Hafen gelöscht und die Ladung zudem von der Seeküste bis an die schweizerische Landesgrenze befördert werden konnte. Mit zunehmender Kriegsgefahr mußte die Schweiz mit allen Mitteln versuchen, eine tragbare Lösung zu finden, die, wie sich ein kommender Krieg auch immer entwickeln würde, die Benützung wenigstens eines überseeischen Transportweges garantiert hätte. Auf diesem hätte im äußersten Falle wenigstens die lebensnotwendige Minimalquote an Importgütern in die Schweiz transportiert werden können. Jedenfalls mußte vermieden werden, daß sich in Zukunft eine ähnliche Zwangslage ergeben könnte, wie sie gegen Ende des Jahres 1917 für die Schweiz entstanden war, als ihr nach langwierigen Bemühungen und nach Versagen aller fremden Hilfe schließlich nur noch die verlustreiche Notlösung der „Union Suisse de Transports Maritimes" verblieb.

Was die Sicherung des ungehinderten Transits von der Küste bis an die Landesgrenze betraf, so gelang dem Schweizerischen Kriegstransportamt noch kurz vor dem Kriege der Abschluß einer Reihe von Transitabkommen mit den umliegenden Staaten. Ähnliche Zugeständnisse, wie die der Sicherung kontinentaler Zufahrtswege, waren für die unter völlig anderen wirtschaftlichen Gepflogenheiten betriebenen Seeschiffahrt nicht erhältlich. Wenn auch die beiden charakteristischen Transportmittel des See- und Landverkehrs, das Schiff und die Eisenbahn, in engster, wechselseitiger Abhängigkeit voneinander stehen, so unterscheiden sie sich doch vor allem in grundlegender Weise durch ihre betriebswirtschaftliche Organisation und die damit verbundene politische Beeinflussungsmöglichkeit. Die Transitabkommen mit den umliegenden Staaten, die sich in erster Linie auf die Regelung von Eisenbahnfragen und die Garantierung freier Durchfuhr auf dem Schienenwege beschränkten, wurden durch die staatlicherseits ausgeübte Kontrolle des Eisenbahnwesens in den meisten Staaten insofern erleichtert, als sie den, von den betreffenden Regierungen ernannten und bevollmächtigten Vertragspartnern direkte Abschlüsse ermöglichten. Wesentlich schwieriger mußte sich die Frage der Sicherstellung der Seewege und der Seetransportmittel stellen, da einerseits die ehemaligen Pariser Grundsätze der Seerechtsdeklaration von 1856, sowie der späteren Londoner Deklaration von 1908/09 durch die Ereignisse des ersten Weltkrieges längst als überholt galten und andererseits nur wenige Staaten in Friedenszeiten über eigene Handelsschiffe verfügten, auf Grund deren Besitz mit der Schweiz in befriedigende Abmachungen hätte getreten werden können. Solche staatliche Handelsflotten dienten in den betreffenden Staaten in erster Linie zur Förderung und Sicherstellung der eigenen Volkswirtschaft und galten als unnatürliche Gebilde[344]). Zudem waren die Seestraßen nicht wie die Landwege im Besitze einzelner Staaten, die darüber zugunsten der Schweiz verfügen konnten. Als übliches Mittel politischer Beeinflussungsmöglichkeit wurde in den meisten Staaten die Methode der indirekten Subventionierung angewandt, die jedoch unmöglich gleichzeitig oder gar ausschließlich von der Schweiz hätte benützt werden können. Es fehlte der Schweiz von vorneherein an einer festen Basis, auf deren Grund wirksame Unterhandlungen denkbar gewesen wären. Gestützt auf die gemachten Erfahrungen des ersten Weltkrieges war es aber unumgänglich notwendig, das Gefahrenmoment der maritimen Isolierung und der daraus entstehenden Abhängigkeit vom guten Willen der zukünftig kriegführenden Seemächte, über die keine Aussagen gemacht werden konnten, auf irgend eine Weise zu eliminieren. Selbst das Vertrauen auf die Benützung neutralen Schiffsraumes mußte erfahrungsgemäß als Risiko betrachtet werden, da einmal nicht vorausgesehen wer-

den konnte, wie sich das Angebots- und Nachfrageverhältnis nach einem etwaigen, neutralen Schiffsraum entwickeln würde und außerdem die berechtigte Befürchtung bestand, daß wiederum Macht vor Recht gehen und der zur See stärkere Staat seine Suprematie willkürlich auch auf den neutralen Schiffsraum ausdehnen würde. Auf irgendeine Weise mußten unter allen Umständen, und zwar vor Ausbruch neuer Feindseligkeiten feste Zusicherungen von möglichst vielen Seiten erlangt werden, die eine wirksame Sicherung gegen alle Überraschungen eines zukünftigen Krieges bedeuteten. Man war sich in der Schweiz, und besonders von seiten der Privatwirtschaft kam das zum Ausdruck, darüber einig, daß die einzige Grundlage zur Aufnahme positiver Verhandlungen mit dem Auslande auf der Tatsache beruhe, daß die Schweiz in der Lage sei, mit eigenem, oder zum mindesten vertraglich zugesichertem, im Kriegsfalle konkret verfügbarem Schiffsraum aufzutreten. Die Antworten auf die, schon im September 1938 durch das Kriegstransportamt bei den Regierungen in London und Washington gemachten Sondierungen, die mit der Absicht erfolgten, sich für den Kriegsfall von diesen Staaten Schiffsraum zuzusichern, mögen als Bestätigung dieser Auffassung dienen.

Für den im Hinblick auf einen kommenden Krieg vorsorglich eingerichteten Verwaltungsapparat des Kriegstransportamtes bot sich bald Gelegenheit als zuständige Stelle zu verschiedenen Projekten zur Sicherung der Landesversorgung aus Übersee, die von initiativer privater Seite des In- und Auslandes den Bundesbehörden eingereicht wurden, Stellung zu nehmen. Wenn auch aus Gründen, die später noch zur Sprache kommen werden, in keinem Falle Eintreten beschlossen wurde, so bedeuteten diese Eingaben, die aus Fachkreisen erfolgten, den verantwortlichen Leitern des Kriegstransportamtes immerhin eine gute Grundlage zu späterem, eigenmächtigen Vorgehen. Bei der relativen Schwerfälligkeit der Bewegung, die jedem staatlichen Verwaltungsapparat anhaftet, durfte es nicht verwundern, daß die Reaktion auf die Septemberereignisse von 1938 auf Seiten der Privatwirtschaft viel schneller erfolgte als es beim Kriegstransportamt, das zudem vorläufig nur theoretisch aus einer papierenen Organisation bestand, möglich gewesen wäre. So stieg die internationale Frachttarifskala, die als eine der feinsten Registratoren politischer Spannungen gilt, in jenen politisch schwülen Tagen um ca. 10 %, was sowohl spekulative Gewinnmöglichkeiten eröffnete, wie auch die auf die Seeschiffahrt angewiesenen Reeder, Spediteure und Kaufleute zur möglichsten Sicherstellung ihrer Transporte veranlaßte.

Der Grundgedanke der Gesuche um behördliche Unterstützung rechtlicher oder finanzieller Art zum Zustandekommen einer schweizerischen oder im Dienste der Schweiz fahrenden Handelsflotte machte dadurch eine

deutlich feststellbare Wandlung durch. Hatten die früheren Flaggengesuche in erster Linie Einzelinteressen rein privatwirtschaftlicher Natur vertreten, so erfolgten sie jetzt im Gesamtrahmen der vorsorglichen Abwehr einer für die ganze Schweiz drohenden Gefahr. Damit soll den früheren Petenten an dieser Stelle nicht der Vorwurf gemacht werden, die Schweizerflagge zu rein eigennützigen Zwecken verlangt zu haben; denn meistens war auch auf die Bedeutung einer solchen Institution für die schweizerische Volkswirtschaft im allgemeinen aufmerksam gemacht worden; selbst in Fällen, wo es sich um ausgesprochene Luxusfahrzeuge handelte; doch blieben diese Hinweise ohne praktische Verwertungsvorschläge und wurden durch andere, persönliche Momente überschattet.

Nach der Münchener Konferenz erfolgten die Eingaben in erster Linie im Hinblick auf einen zukünftigen Krieg und die damit verbundene Notwendigkeit der Sicherstellung der schweizerischen Landesversorgung, was bereits in den ersten diesem Ereignis folgenden Gesuchen zum Ausdruck kam. Diese erkannten auch sofort deutlich, daß es nur zwei gangbare Lösungen geben konnte: Sicherung des notwendigen Schiffsraumes durch Kauf oder durch mietweise Übernahme für eine bestimmte Zeit, die sogenannte Time-Charterung. In enger Verbundenheit mit diesen beiden Wegen entstand neben der Frage der voraussichtlichen Art der Betriebsführung, besonders was die erste Lösung betraf, das Problem der eigenen Landesflagge, da nach internationaler Usanz jeder Reeder sein Schiff einer Flagge zu unterstellen oder ihm zum mindesten ein Flaggenattest zu verschaffen hatte. Wie schon frühere Fälle gezeigt haben, gestatteten die bestehenden Flaggengesetzgebungen nur mit seltenen Ausnahmen in mittel- und südamerikanischen Staaten einem ausländischen Staatsangehörigen die Benutzung der nationalen Landesflagge. Auch dort bestanden zumeist noch einschränkende Bestimmungen, wie eine der Flaggennationalität entsprechende ganz oder teilweise einheimische Schiffsbesatzung, was für den schweizerischen Schiffahrtsunternehmer ein fast unüberwindliches Hindernis bedeutet hätte. Einzig der mittelamerikanische Staat Panama gestattete die Führung seiner Flagge praktisch bedingungslos, jedoch drohte den Schweizerschiffen, die sich dieser Flagge bedienten, die ständige Gefahr, im Falle kriegerischer Verwicklungen dieses nordamerikanischen Satellitenstaates das Schicksal der Handelsschiffe eines kriegführenden Staates teilen zu müssen. Ein Flaggenwechsel wäre ja nach internationalem Brauche in diesem Moment nicht mehr zulässig gewesen. Neben diesen Bedenken des Kriegsrisikos war außerdem zu berücksichtigen, daß die Flagge Panamas entsprechend ihrer leichten Erwerbsmöglichkeit zum Sammelpunkt dubioser Geschäfte wurde.

Das erste Gesuch aus der Vorkriegszeit, das ausdrücklich im Hinblick auf einen kommenden Krieg und die damit verbundenen Sorgen um die Sicherstellung der schweizerischen Landesversorgung erfolgte, war die Eingabe der westschweizerischen Getreideimportfirma André & Cie. A.G. aus Lausanne vom 12. November 1938. Diese Firma beabsichtigte, sich mit einem Schiff von ca. 9000 BRT. an dem seit den Sommermonaten des Jahres 1936 einsetzenden Aufschwung der Seefrachten zu beteiligen und ersuchte den Bundesrat um die Autorisation zum Hissen der Schweizerflagge. Eine weitere Ausdehnung des Reedereibetriebes war nicht vorgesehen. Dazu hätte es schon an der geeigneten Organisation gefehlt, über die keine Aussagen gemacht wurden. Obwohl der Wunsch nach einer Sicherung der schweizerischen Zerealienversorgung aus diesem Gesuche, wenn auch durch Interessen privaten Charakters geleitet, unverkennbar hervorging, konnte sich der Bundesrat doch nicht entschließen, von seinem traditionellen Standpunkte abzugehen. Die Antwort war, daß zum Problem der Schweizerflagge noch keine Stellung bezogen worden sei, so daß bisher auch noch keine Regelung getroffen werden konnte, die das Führen der Schweizerflagge ermögliche. Von einer erneuten Untersuchung und Überprüfung der Voraussetzungen, die zu einer gesetzlichen Regelung der Flaggenfrage führen konnten, was übrigens vom Bundesrat schon im Jahre 1923[345]) angeordnet und gegenüber privaten Kreisen versprochen worden war, war nicht die Rede. Die Antwort führte dazu, daß die Firma das Schiff dennoch erwarb und es der bereits erwähnten Flagge Panamas unterstellte.

In ähnlichem Sinne äußerte sich der Bundesrat durch die Londoner Gesandtschaft auch gegenüber der Firma „European Grain Agency Ltd.". Diese Londoner Firma, deren Geschäftsleitung vollständig in schweizerischen Händen lag und die über Zweigstationen in vielen Städten Europas und Amerikas verfügte, erklärte sich ebenfalls zum Ankauf einiger Dampfer bereit, sofern sie diese der Schweizerflagge unterstellen könnte. Auch hier entschied sich der Bundesrat in ablehnendem Sinne ohne nähere Begründung, als mit dem Hinweis auf die zu solchen Zwecken bereits mehrfach benutzte Stelle bei Burckhardt-Salis[346]).

Da es sich beide Male um bedeutende Getreideimportfirmen handelte, die mit dem Ankauf der Schiffe zugleich die Sicherstellung ihrer speziellen Frachten bezweckten, was auch volkswirtschaftlich gesehen durchaus von Nutzen sein konnte, schien sich hier eine Art Rückkehr zur alten Form des Seehandels zu vollziehen, als Kaufmann und Reeder noch in der gleichen Person vereinigt waren. Die Verbindung von Reederei und Handelshaus zwecks gemeinsamer Betriebsleitung hatte sich aus früher

erwähnten Gründen schon längst als unzweckmäßig herausgestellt und die beiden eng aufeinander angewiesenen Wirtschaftszweige suchten sich dadurch zu ergänzen, daß sich das unmittelbar von der Seeschiffahrt abhängende Handelshaus durch Aktienübernahme oder sonstige Anlagen finanziell an der Reederei beteiligte, ein Vorgang, der sich auch im Verhältnis der Seeschiffahrt zur Industrie abspielte. Wie weit solches hier geplant wurde, geht aus den Eingaben nicht hervor.

Waren diese beiden ersten Gesuche von seiten des Überseehandels gekommen, so kam das Nachfolgende von einem praktischen Reedereibetrieb. Zu Beginn des Jahres 1939 unterbreitete ein an einer großen ausländischen Reederei beteiligter Schweizerbürger dem Bundesrate den Plan zur Gründung einer schweizerischen Gesellschaft mit dem Zwecke, zehn ältere Handelsschiffe zu erwerben, die der Schweiz in Kriegszeiten eine erste Sicherheit geboten hätten[347]). Der Vorschlag verlangte vom Bund eine Beteiligung von zwei Dritteln des rund 15 Millionen Franken betragenden Kapitals als erste Hypothek zu 2 % verzinsbar. Außerdem hätte der Staat eine Subvention ausrichten müssen, die nicht niedriger hätte sein dürfen, als diejenige, die den englischen Reedern zugesprochen wurde[348]).

Dieser Vorschlag wurde den beteiligten Bundesdienstabteilungen, den kriegswirtschaftlichen Ämtern und dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins zur Beurteilung unterbreitet. Der Letztere erklärte, daß sich seine Sektionen einstimmig gegen das Projekt ausgesprochen hätten. Aus leicht begreiflichen Gründen. Die Subventionen, wie sie z. B. England gewährte, beruhten auf ganz anderen Überlegungen als den im Gesuche angeführten und hatten im Rahmen der englischen Seeschiffahrtspolitik Aufgaben zu erfüllen, die einer schweizerischen Handelsflotte niemals zugekommen wären. Neben dem erhaltenden Charakter galt in den seefahrenden Staaten ein wichtiger Bestandteil der Subventionen der Förderung und Erziehung der nationalen Reedereien, um ihnen eine stete Angleichung an das internationale Niveau zu ermöglichen. Ihr Zweck war in erster Linie, was auch in den Hingabebedingungen zum Ausdruck kam, die Kostenunterschiede zwischen nationalen und ausländischen Flotten solange auszugleichen, bis sich die Größe und technische Ausrüstung der eigenen Handelsflotte auf die Basis gehoben hatte, die vom politischen, wirtschaftlichen und vor allem militärischen Standpunkte als notwendig erachtet wurde. Auch die Schweiz hätte ihrer Flotte nicht gleichgültig gegenüberstehen können ohne zu gewärtigen, daß die Flagge nach Abflauen der Konjunktur wieder vom Meere verschwände. Da es sich im vorliegenden Falle jedoch von vorneherein um

alte Schiffe handelte, die nicht etwa besonders wohlfeil hätten erworben werden können, war nebst der jährlichen Geldzahlung und dem Vorzugshypothekarzins auch noch das Risiko vorhanden, diese Schiffe nicht amortisieren zu können. Der Handelswert von Schiffen war schon immer großen Schwankungen unterworfen[349]), so daß eine ungünstige Liquidation zu Lasten der Bundeskasse gefallen wäre. Im vorliegenden Falle hätten alle Beteiligten allerdings ein außerordentlich gutes Geschäft gemacht, doch war die schnelle Entwicklung der Verhältnisse nicht vorauszusehen. Das Gesuch wurde daher am 1. August 1939 in ablehnendem Sinne beantwortet. Ein ähnliches Schicksal widerfuhr der Anfrage eines Luganeser Advokaten.

Es wäre bei der vor dem Kriege bestehenden Aufsplitterung des schweizerischen Außenhandels nur mit Mühe möglich gewesen, allein auf der Grundlage der schweizerischen Überseetransporte und trotz der Kompensationskäufe, die dem Bund aus devisentechnischen Gründen zustanden und ihm einen gewissen Einfluß einräumten, eine eigene, im Hinblick auf den Krieg genügend große Handelsflotte zu unterhalten. Nicht weil die schweizerische Nachfrage nach Schiffsraum ungenügend gewesen wäre. Allein die schweizerischen Überseeimporte hätten genügt, um einen Handelsschiffsraum von über 350 000 To Tragfähigkeit unter Dampf zu halten. Die Voraussetzung für deren Zusammenfassung wären jedoch einschneidende interventionistische Maßnahmen der schweizerischen Handelspolitik gewesen. Zudem hätte sich eine solche Konzentration nur auf ganz bestimmte Güterarten beschränken können, für welche der Schweizerflotte das Transportmonopol zugestanden worden wäre. Ein solches Vorgehen hätte volkswirtschaftlich besehen zu entscheidenden Konsequenzen geführt. An eine ausschließliche Übernahme des gesamten schweizerischen Überseetransportgutes war infolge der Spezialisierung des internationalen Güterverkehrs nicht zu denken. Selbst staatliche Zwangsmaßnahmen allergrößten Ausmaßes hätten nicht verhindert, daß alle diejenigen Güter, die die Schweiz infolge ihrer spezifischen Beschaffenheit nur als Teilladungen erreichten, sofern sie überhaupt in überseeischen Produktionsgebieten FOB eingekauft wurden, weiterhin durch Spezialtransporte befördert worden wären. Es sei in diesem Zusammenhang nur auf die stark differierenden Qualitäten der importierten Flüssigkeiten, die ein Tanker nicht gleichzeitig aufnehmen konnte, auf alle leichtverderblichen Waren, die entsprechend gebaute Kühlschiffe benötigten und die ganze Skala der hochwertigen Güter hingewiesen, bei welchen die geringste Verzögerung sofort zu nachhaltigen Verlusten führen mußte. Dabei war der ständige Wechsel der Produktionsgebiete, der eine dauernde Umstellung und Anpassung des Betriebes verlangte, noch nicht berücksichtigt. Für den

Transport gewisser Warenkategorien bestanden außerdem bereits gewaltige Monopolorganisationen, die z. B. die flüssigen Brennstoffe gemäß Rockefellers Devise von der Quelle bis zur Tankstelle beförderten.

Solche Zwangsmaßnahmen hätten überdies die fremde Tonnage im Wettbewerb um die schweizerischen Transporte nur theoretisch ausgeschaltet, da für gewisse Warenkategorien stets die Möglichkeit bestand, das effektive Ursprungsland durch eine kontinentale Zolldeklaration zu verbergen, sei es durch bewußt falsche Angaben oder durch Überarbeitung der überseeischen Produkte in Europa.

Im Importverkehr wären auf einer solchen Basis staatlichen Transportmonopols nur Massengüter wie Getreide, Kohlen, Mineralien, Dünge- und Futtermittel, Zellulose usw. in Frage gekommen. In Ermangelung eines Monopolimporteurs, der unbekümmert um die Weltmarktpreise lediglich mit dem Ziel der Vollbeschäftigung einer schweizerischen Handelsflotte eingekauft und verschifft hätte, mußte auf andere Weise versucht werden, diese Transportartikel der eigenen Flotte zuzuführen. Damit wäre jedes spekulative Moment, das bei der Verfrachtung, insbesondere von Zerealien, maßgebenden Einfluß hat, dahingefallen.

Als weiteres Problem von besonderer Bedeutung hatte die Frage der Rückfrachten aus den europäischen Häfen zu gelten. Die Schweiz als Staat mit dauernd passiver Handelsbilanz, sowohl in Geldwert wie auch in Gewichtseinheiten ausgedrückt, verfügte immer nur über hochwertige Exportprodukte, die sich durch ihre Qualität lediglich zur Stückgutverfrachtung für die Linienschiffahrt eigneten und zudem zu wenig umfangreich waren, um den vorhandenen Schiffsraum zu füllen. An fremde Frachten wäre nicht zu denken gewesen, da die übrigen seefahrenden Nationen einer solchen, durch ihre Problematik recht zweifelhaften schweizerischen „Navigationsakte" nicht untätig gegenübergestanden hätten. Alle diese auf Ausschluß der Schweizerflotte vom Weltfrachtenmarkte hinzielenden Bestrebungen hätten bewirkt, daß die Schweizerflotte in einer Richtung wohl voll, in der anderen hingegen praktisch leer, d. h. in Ballast hätte fahren müssen. Sie wäre unter den geschilderten Umständen zu einem reinen Instrument der Binnenwirtschaft geworden, das sich als eine Art verlängerter Rheinschiffahrt, der Beförderung schweizerischer Import- und Exportgüter gewidmet hätte. Ihre Frachtraten würden sich unabhängig vom internationalen Markte, lediglich nach Maßgabe der schweizerischen Handelspolitik entwickelt haben. Eine solche Lösung wäre, wie auch die späteren Ausführungen noch zeigen werden, kaum zu verantworten gewesen.

Da jedoch im Hinblick auf einen kommenden zweiten Weltkrieg mit ähnlichen Begleiterscheinungen, wie sie der erste gebracht hatte, gerechnet werden mußte, war eine nach allen Seiten tragbare Lösung dringend notwendig geworden. Es mußte versucht werden, eine bestimmte grundsätzliche Art des Vorgehens festzulegen, die mit minimalem Aufwand die größtmöglichste Garantie zur Sicherung der überseeischen Importe leistete. Die von Bundesrat Obrecht geplanten und geleisteten Vorarbeiten können nicht genügend hervorgehoben werden, hat doch dieser wahrhaft staatsmännische Kopf hier eine Voraussicht gezeigt, die manchem anderen europäischen Staatsmanne gefehlt hat.

3. Die Vorbereitungen der Staats- und Privatwirtschaft vor Kriegsausbruch

Die vor dem Kriege von seiten der Privatwirtschaft gewonnene Erkenntnis der Dringlichkeit einer schweizerischen Seetransportflotte fand zu Beginn des Jahres 1939 ihren Niederschlag in zwei Eingaben an den Bundesrat, von welchen jede eine der beiden möglichen Lösungen zur Sicherstellung von Schiffsraum vertrat. Es wird im Hinblick auf die weitere Entwicklung, die schließlich zur Einführung der Schweizerflagge auf dem Weltmeere führte, notwendig sein, auf die beiden Eingaben einzugehen. Die bereits bekannte Firma Honegger & Ascott, Schiffsmakler in London, die von der Anfrage der schweizerischen Gesandtschaft in London bei der britischen Regierung über die Zusicherung von Schiffsraum für den Kriegsfall Kenntnis erhalten hatte, machte ihrerseits zu Beginn des Jahres 1939 dem Bundesrat den Vorschlag, er möge sich durch ihre Vermittlung bei der Reederei eines voraussichtlich neutral bleibenden Staates einen genügenden Schiffsraum für kommende Kriege sicherstellen lassen. Als „ziemlich sicher neutral bleibender Staat" wurde Griechenland bezeichnet. Daß die Wahl auf diesen Balkanstaat fiel, darf nicht als Zufall bezeichnet werden. Den griechischen Reedern war es nach dem ersten Weltkriege gelungen, unter ihrer Nationalflagge eine Handelsflotte aufzubauen, die weit über den Bedürfnissen des Landes stand, da der griechische Überseehandel kaum zehn Prozent des gesamten griechischen Frachtraumes beschäftigen konnte. Infolge ihrer sozialen Rückständigkeit und der primitiven seerechtlichen Regelungen der griechischen Seeschiffahrt vermochten die dortigen Reedereien dank ihrer geringen fixen Kosten die Frachtsätze des Weltmarktes erfolgreich zu unterbieten. Längst war ein bedeutender Teil der griechischen Reedereien nur noch fiktiv auf griechischem Staatsgebiete registriert, um der Form Genüge zu tun; in Wirklichkeit war die Agentur in einem Schiffahrtszentrum der Welt zum eigentlichen Geschäftssitz ausgebaut worden. Ein Welthafen

wie London mußte eine besondere Anziehungskraft ausüben. So fanden sich denn vor dem Kriege auch eine ganze Reihe griechischer Reedereien in der englischen Hauptstadt zusammen, wo sie mit großem Erfolg gegen die englischen Reedereien auftraten. Die Herren Honegger & Ascott hatten in ihrem Vorschlage[350]) auf die Reederei Rethymnis & Kulukundis Ltd. aufmerksam gemacht, ein Unternehmen, das über 81 Ozeandampfer mit mehr als einer halben Million Tonnen Tragfähigkeit verfügte. Hiervon sollten der Schweiz im Kriegsfalle zwanzig Dampfer zur Verfügung gestellt werden. Als Entschädigung für die Voraussicherung dieser Flotte und die damit verbundene Beschränkung der Verwendungsmöglichkeit wurde eine Summe von £ 20 000.— verlangt.

Das Politische Departement anerkannte die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Sicherung von Schiffsraum, hätte es jedoch lieber gesehen, wenn dieser von skandinavischer Seite zur Verfügung gestellt worden wäre, da die Neutralität der nordischen Länder für sicherer galt. Um eine breitere Vergleichsmöglichkeit zu erhalten, wurde das Kriegstransportamt beauftragt, mit den europäischen Ländern, die eine ihren eigenen Bedarf übersteigende Handelsflotte besaßen, Unterhandlungen aufzunehmen, um weitere Offerten einzuholen. Das Vorgehen hatte wenig Erfolg, da kein Staat gerne auf sein Recht, die eigene Flotte im Kriegsfalle zu nationalisieren, d. h. den Interessen des eigenen Staates unterzuordnen, verzichten wollte. Zu den wenigen Regierungen, die Erklärungen in dem gewünschten Sinne abgaben, gehörte auch Griechenland.

Es konnte jedoch keinesfalls genügen, nur das Zugeständnis des betreffenden flaggenführenden Staates zu erhalten. Auf Grund der Erfahrungen während des ersten Weltkrieges mußte versucht werden, mit den Großmächten Abkommen zu treffen, wonach diese gemieteten Schiffe im Kriegsfalle weder requiriert noch zu Zwangsfahrten im Dienste der Kriegführenden verpflichtet würden. Nach längeren Verhandlungen gab als erste die britische Gesandtschaft in einer Note die Zustimmung Englands bekannt, jedoch nur für Schiffe, die weder aus dem britischen, noch aus dem Schiffspark eines etwaigen Alliierten entnommen würden und zudem nur für ein Drittel des für die Schweiz benötigten Frachtraumes[351]). Die Schweiz hatte, ähnlich wie im ersten Weltkriege, den Vorschlag gemacht, diese Schiffe ausschließlich mit Transporten von und nach der Schweiz zu beladen und auf den Längsseiten das schweizerische Hoheitszeichen mit der Aufschrift „Switzerland" anzubringen. Diese diplomatischen Demarchen erstreckten sich über den ganzen Sommer 1939. Es schien jedoch, daß der Gedanke bei den schweizerischen Behörden Interesse gefunden hatte, so daß damit gerechnet werden konnte, daß nach Abschluß befriedigender Zugeständnisse, von den Großmächten

darauf eingetreten würde. Wer den Betrieb dieser, während eines kommenden Krieges zu charternden Schiffe übernehmen sollte und unter welcher Flagge diese zu fahren hätten, blieb vorläufig unabgeklärt. Die Londoner Petenten hatten allerdings in ihrer Offerte bereits angetönt, daß die schweizerische Flaggenfrage keine Schwierigkeiten bereiten müßte, da die Handelsschiffahrt sich nur dem weitausgebauten internationalen Seerecht zu unterstellen hätte, dessen Vereinbarungen und Konventionen die hauptsächlichsten Probleme der Seeschiffahrt allgemeingültig regelten. Der Bundesrat wollte jedoch nur dann auf die Flaggenfrage eintreten, wenn mit absoluter Sicherheit jede Möglichkeit eines Mißbrauches ausgeschieden würde[352]). Immerhin wurden deren Vorteile unter gewissen Umständen anerkannt. Es ergab sich auch bald Gelegenheit, zu dieser Anerkennung praktisch Stellung zu nehmen. Hatte die Londoner Firma die Vorauscharterung ausländischen Schiffsraumes befürwortet, ohne auf die Fragen der Betriebsorganisation näher einzutreten, so wurde der Kauf von Schiffen und ihre Unterstellung unter die Schweizerflagge nunmehr von privater schweizerischer Seite mit allem Nachdruck vertreten. Eine Basler Rheinschiffahrtsfirma richtete in einer Eingabe vom Frühjahr 1939 an den schweizerischen Bundesrat ein ausführliches Exposé über die Notwendigkeit der sofortigen Sicherstellung eines geeigneten Schiffsparkes zur Aufrechterhaltung der überseeischen Transporte während eines kommenden Krieges. In der richtigen Erkenntnis, daß der Ausbau und die Vorarbeiten zu einer schweizerischen Handelsmarine schon in Friedenszeiten einzusetzen hätten, beantragte die Firma vorerst mit drei Dampfern modernster Konstruktion und einer Tonnage von zusammen rund 12 500 Tonnen Tragfähigkeit im Dienste der schweizerischen Kohlenversorgung den Anfang machen zu können. Die Kosten für den Ankauf dieser Schiffe wurden auf vier Millionen Schweizerfranken berechnet, wovon der Bund 75 Prozent in Darlehensform zu einem Zinsfuße von 3 Prozent auf fünfundzwanzig Jahre fest zu übernehmen gehabt hätte. Diese Art der Beteiligung der öffentlichen Hand wurde aus dem Grunde gewählt, weil die schweizerische Gesetzgebung vorerst noch keine öffentliche Hypothezierung eines Seeschiffes gestattete[353]). Für den Kriegsfall hätte der Bund zudem noch das Kriegsrisiko zu übernehmen gehabt, welches jedoch keine zusätzliche Belastung bedeutete, da es ohnehin auf den Import überwälzt worden wäre. Wenn diese kleine Flotte in einem kommenden Kriege auch nur einen geringen Beitrag an die schweizerische Landesversorgung zu leisten imstande gewesen wäre und mit dem erwähnten großzügigeren Plan „Von Tscharner" nicht zu vergleichen war, wäre damit doch die Grundlage zu einer schweizerischen Reedereiorganisation geschaffen worden. Von einer

Subventionierung des Betriebes wurde vorerst Abstand genommen. Dem Bunde wurde jedoch im Zusammenhang mit der Gewährung des Darlehens das Recht eingeräumt, über die Verwendung der Schiffe in Kriegszeiten zu bestimmen.

Die holländische oder eine der leicht zu erwerbenden südamerikanischen Flaggen hätten der Petitionsfirma wohl auch die Aufnahme des Reedereigeschäftes erlaubt, jedoch wären die Schiffe damit unter die Nationalität dieser Flaggen gefallen, wodurch die Frage der Sicherung der Landesversorgung kaum weitergekommen wäre. Nach dem vorliegenden Vorschlage hätte die Schweiz zur Abkürzung der Arbeiten für ein schweizerisches Seerecht, von welchem man mit Numa Droz[354]) annahm, daß sie jahrelange Arbeit bedingen würden, zur Rezeption des holländischen Seerechtes schreiten müssen. Die Gerichtsbarkeit wäre indessen bei den schweizerischen Gerichten verblieben. Da das Gesuch der Schweizerischen Reederei AG. auf Anregung des schweizerischen Gaswerkverbandes ausgearbeitet worden war, hätte die neue schweizerische Handelsflotte bereits eine bedeutende Transportbasis besessen[355]). Diese hätte aus den Verschiffungen englischer Kohle für die Schweiz bestanden. Allein dieser Kohlenimport des Gaswerkverbandes aus Polen und England hätte genügt, um einen Dampfer von 5000 Tonnen Tragfähigkeit (dem in der Nordsee üblichen Typ des Kohlenschiffes) dauernd zu beschäftigen. Für den übrigen Schiffsraum wäre versucht worden, neben weiteren Kohlenverfrachtungen und der Übernahme fremder Transporte im freien Trampschiffahrtswettbewerb, schweizerische Transportgüter wie Getreide, Kohle, Phosphor, Schwefelkies, Papierholz usw. zu übernehmen, was bei steigenden Frachtversendungen wohl möglich gewesen wäre. Der Verwirklichung dieses und der früheren im Hinblick auf einen kommenden Krieg gestellten Gesuche, stand immer noch die Tatsache gegenüber, daß es an einem schweizerischen Flaggenrecht fehlte. Obwohl die nach dem ersten Weltkriege entstandenen Binnenstaaten vom Recht der Flaggenführung Gebrauch gemacht hatten, herrschte in der Schweiz eine eigenartige Zurückhaltung gegenüber allen Bestrebungen dieser Art. Alle früher angeführten Schwierigkeiten, die durch das Getrenntsein des Heimatstaates von Hafen und Schiff entstanden wären, mußten durch die Entwicklung der Technik als überwunden gelten. Das Flugzeug, Telegraph und Telephon erlaubten dem Reeder, gleichgültig wo er seinen Wohnsitz hatte, eine ständige Verbindung mit seinen Schiffen und auswärtigen Hafenagenten, so daß er sich kaum mehr merklich von einem Reeder in einer Hafenstadt unterschieden hätte. Schließlich mußte auch diese Eingabe abgewiesen werden. Obwohl sich der Bundesrat anläßlich der Vorschläge seitens der Londoner Firma Honegger & Ascott, als das

Flaggenproblem angeschnitten wurde, nicht ablehnend geäußert hatte, verwies er damals doch auf die Bedenken, die der Vorort des schweizerischen Handels- und Industrievereins im Jahre 1923 einer schweizerischen Seeschiffahrt entgegengesetzt hatte und die anläßlich der erneuten Umfrage im Jahre 1938 noch unterstrichen worden waren. Das Hauptargument blieb die Tatsache, daß die Regelung der Flaggenfrage ausgedehnte Erhebungen notwendig machen mußte, was längere Zeit beanspruchen würde. Gegenüber dem Plane der Rechtsrezeption eines fremden Staates herrschte äußerste Skepsis. Wohl wurden die Vorteile der eigenen Flagge auch anerkannt, jedoch ließ sich das Politische Departement vom Gedanken leiten, daß ein zeitweiliges Auftauchen der Flagge zwecks Ausnützung gewisser vorübergehender Prosperitätsverhältnisse auf dem internationalen Frachtenmarkte das Ansehen sowohl der Flagge, wie mit ihr auch der Schweiz beeinträchtigen könne; ein nicht zu übersehender Einwand. Außerdem schätzte man den gegenüber dem Aufwand mit der eigenen Flagge zu erzielenden Nutzen gering ein. Wenn diese Einstellung auch mit einem Vorbehalt für den Kriegsfall verbunden war, widersprach sie doch den Richtlinien Motta's aus dem Jahre 1923. Im Antrage des Politischen Departementes zur Eingabe der bereits genannten Firma Honegger & Ascott war dieser Vorbehalt deutlich hervorgehoben worden: „Wir möchten indessen nicht mißverstanden werden. Alle Nachteile und Gefahren der Einführung und des Gebrauchs der Schweizerflagge auf dem Meere im Kriegsfall sind nicht derart, daß wir sie nicht in Kauf nehmen könnten und müßten, wenn davon die Sicherung der Gütereinfuhr im Kriegsfall abhängig gemacht würde."

Die Eingabe der Basler Firma traf die eidgenössischen Behörden jedenfalls nicht unvorbereitet, da man sich in Bern kurz zuvor mit der Offerte aus London beschäftigt hatte. Die Eingabe wurde vom Bundesrate via Kriegstransportamt an die Abteilung für Auswärtiges überwiesen, die zwecks Abklärung der rechtlichen Seite des Problems den Rechtsgelehrten Professor Burckhardt heranzog. Dieser wandte sich seinerseits an den Basler Kollegen Professor Haab mit dem Ersuchen um Mitwirkung. Die beiden beauftragten Rechtsgelehrten arbeiteten ein Gutachten aus, in welchem die Frage zur Diskussion gestellt wurde, ob sich der ganze Aufwand überhaupt lohne, bei den wenigen Schiffen, aus welchen sich nach Angabe der Initianten die zukünftige schweizerische Handelsflotte zusammensetzen werde. Dem Vorschlag, das holländische Seerecht in complexu zu akzeptieren, wurden ernsthafte Bedenken entgegengestellt[3f6]). Die Auffassung war, daß ein fremdes Seerecht unmöglich tel quel rezipiert werden könne, sondern daß eine, der bestehenden schweizerischen Gesetzgebung adaequate Seerechtsordnung geschaffen werden müßte. Da der

Flaggenstaat für alles, was auf und mit dem Schiffe geschehe, die Verantwortung zu übernehmen habe, müsse das Recht der Flaggenführung durch Anwendung strengster Normen jede Möglichkeit des Mißbrauches verhindern. Schließlich sah das Gutachten noch die Einberufung einer Konferenz vor, auf welcher die schwebenden Fragen hätten bereinigt werden können. Ein Lichtblick für die Flaggenfreunde war der Hinweis, daß alle Schwierigkeiten nicht derart seien, daß sie nicht überwunden werden könnten.

Die Verhandlungen, welche Form zur Sicherung der Seetransporte am zweckmäßigsten sei, zogen sich über den ganzen Sommer 1939 hin. Der längst befürchtete zweite Weltkrieg überraschte die Verhandlungen, bevor ein Entscheid getroffen war.

B. Die Entwicklung der schweizerischen Seeschiffahrt während des zweiten Weltkrieges bis zur Einführung der Seeflagge

Die Ungewißheit der zukünftigen Entwicklung der Seeschiffahrt zwang das Kriegstransportamt bei Kriegsausbruch im Herbst 1939 zu sofortigem Entscheid über die Art des Vorgehens zur Sicherung des notwendigen Schiffsraumes. Als beste Lösung wurde auf das immer noch der Beantwortung harrende Gesuch aus London eingetreten, das eine Charterung von Griechenschiffen angeboten hatte. Die ehemals verlangte Risikoprämie von £ 20 000.— war durch den Gang der Ereignisse dahingefallen, indessen zog die Charterrate für neutralen Schiffsraum sofort empfindlich an. Der Versuch, von Reedereien anderer Staaten, besonders von seiten Skandinaviens, weitere Offerten einzuholen, war ohne befriedigenden Erfolg geblieben und die Möglichkeit des Ankaufes von Schiffen scheiterte an der Tatsache, daß die Diskussionen über die rechtlichen Grundlagen keine Einigung ergeben hatten. Am 15. September 1939 schloß daher das Kriegstransportamt durch Vermittlung der Maklerfirma Honegger & Ascott mit der griechischen Reederei Rethymnis & Kulukundis einen Vertrag ab, wonach sich diese verpflichtete, der Schweiz fünfzehn erstklassige Schiffe mit einer Tragfähigkeit von 116 000 Tonnen für die ganze Dauer des Krieges abzutreten und diese Schiffe bis zum Frühjahr 1940 zu liefern. Es handelte sich dabei um einen ganz vorzüglichen Schiffsraum der höchsten Schiffsklasse Lloyd 100 A 1 (oder ebenbürtige Schätzungen). Die Schiffe sollten, wie das mit den Großmächten schon zum voraus abgemacht worden war, ähnlich wie im ersten Weltkriege, auf den Längsseiten die nachts beleuchtete Aufschrift „Switzerland" tragen, verblieben jedoch weiterhin unter der Flagge Griechenlands. Zugleich verpflichtete sich die Schweiz, den kriegführenden Mächten die jeweiligen Abfahrtszeiten und Reiserouten zu melden. Dieser

Timechartervertrag durfte als vorteilhaft angesehen werden, da kurze Zeit später die englische Regierung bei der gleichen Reederei zu ungünstigeren Bedingungen Schiffsraum charterte, wobei allerdings zu bedenken ist, daß England nicht dieselben Sicherheiten, wie sie die Schweiz bot, geben konnte. Mit der Verwaltung und dem Betrieb der Schiffe wurde die Initiantin, die Londoner Maklerfirma, betraut. Die Disposition der Schiffe blieb dem Chef der Sektion für Seetransporte des Kriegstransportamtes vorbehalten, der über die schweizerischen Bedürfnisse auf Grund der Transportmeldungen durch eidgenössische Dienststellen, sowie private Importeure und Exporteure unterrichtet wurde.

Da die englische Regierung nur auf Requisition eines Drittels des von der Schweiz benötigten Schiffsraumes, der auf 350 000 Tonnen geschätzt worden war, Verzicht leisten wollte[357]) und dieses Drittel mit den zeitgecharterten Schiffen fast erreicht war, konnte vorerst an den Erwerb weiteren Schiffsraumes durch Kauf nicht gedacht werden. Es wäre höchstenfalls möglich gewesen, solchen einer fremden Flagge zu unterstellen, und dann von der Schweiz aus zu chartern, was jedoch nur zweifelhafte Sicherheiten bot. Neben den bedeutenden Summen, die nach Griechenland abflossen, haftete diesem Zustand der Nachteil an, daß die gesamte schweizerische Transportsicherung auf Gedeih und Verderb an die Neutralität Griechenlands gebunden war, da vorerst keine Gewißheit bestand, daß der schweizerische Charakter der Schiffe bei Eintritt Griechenlands in den Krieg weiterhin geachtet würde.

Die Auffassung der Schweizerischen Reederei A.-G. war, den Seeverkehr mit einer kleinen, wirtschaftlich zu rechtfertigenden Handelsflotte zu beginnen, um von dieser Basis aus Vorbereitungen zu treffen, welche bei Kriegsausbruch die sofortige Übernahme einer größeren Handelsflotte erlaubt hätten. Zu diesen Vorbereitungen gehörte jedoch eine Regelung der Flaggenfrage, welche allein die völlige Unabhängigkeit in der Disposition von Schiffen gewährleistet hätte. Ferner hätte eine kleine Handelsflotte die Möglichkeit der Heranbildung schweizerischer Seeleute geboten, die entweder aus dem reichlich vorhandenen Bestand in den Handelsmarinen aller Länder herausgeholt oder von der Schweiz aus hätten nachgezogen werden können. Wer die Verhältnisse in der internationalen Seeschiffahrt kennt, weiß, welch bedeutsamer Einfluß der Frage einer sorgfältigen Mannschaftszusammensetzung zukommt. Nicht zu Unrecht wurde anläßlich der Neugestaltung der deutschen Handelsflotte nach dem ersten Weltkriege das Schlagwort des „persönlichen Wiederaufbaus“[358]) geprägt.

Von Seiten der Bundesbehörden waren die Anträge wohl gründlich erwogen worden. Die geringe Verwendungsmöglichkeit der vorgeschla-

genen Anfangstonnage wurde indessen als zur Sicherung der Landesversorgung ungeeignet betrachtet. Außerdem hätte die kleine Flotte in keinem Verhältnis zu den in administrativer Hinsicht entstehenden Unkosten gestanden. Über die administrative Organisation konnte man allerdings in guten Treuen verschiedener Auffassung sein, wie die verschiedenen Eingaben und deren Repliken bisher bewiesen hatten. Bis zum Juni 1940 wickelte sich die Zufuhr schweizerischer Versorgungsgüter zur See in befriedigender Weise ab. Die griechischen Schiffe waren vertragsgemäß geliefert worden und bewährten sich im Transport der vom Kriegswirtschaftsamt übernommenen Importgüter. Außerdem vermochte der freie Markt genügend zusätzlichen Frachtraum zu liefern, um die verbleibenden Transporte zu erträglichen Sätzen größtenteils durch das Mittelmeer zu ermöglichen. Eine erste Änderung der Lage ergab sich durch den Zusammenbruch Frankreichs und den Kriegseintritt Italiens, als England seine Blockademaßnahmen verschärfte, Navycerts für die Mittelmeerhäfen verweigerte und den Neutralen den vorsorglichen Einkauf in Übersee für höchstens zwei Monate zugestand. Dadurch konnten in den Monaten Juni bis Oktober 1940 nur zwei „Schweizerschiffe" mit Futtermitteln und sechs mit Kohle die Häfen von Genua und Savona anlaufen. Ausweichmöglichkeiten ergaben sich jedoch auch hier, indem kleinere und vor allem hochwertige Güter in den Atlantikhäfen der iberischen Halbinsel gelöscht wurden und die Schweiz von dort aus auf dem Landwege erreichten. Ein besonders fühlbarer Ausfall entstand durch den rapiden Rückgang der englischen Kohlenimporte, die bisher in erster Linie von den schweizerischen Gaswerken angekauft worden waren. Schon vor der deutschen Offensive in Frankreich war es kaum mehr möglich gewesen, Schiffsraum aufzutreiben, der die Kohlentransporte von England nach Rouen übernommen hätte, obwohl genügend englische Kohle vorhanden gewesen wäre. Auch hier waren es wieder die schweizerischen Gaswerke, welche die Initiative ergriffen. Zusammen mit der Basler Firma Schweizerische Reederei erwarben sie die beiden Seedampfer „Nora" und „Anita", tauften sie auf die Namen „Calanda" und „Maloja" um und ließen sie vorerst unter der Flagge Panamas fahren. welche praktisch bedingungslos verliehen wurde[359]). Damit waren bereits drei Schiffe in schweizerischem Besitz unter dieser Flagge, hatte doch die Lausanner Firma André & Cie als erste ihr Schiff „St. Cergue" unter Panamaflagge fahren lassen, nachdem ihr Gesuch vom Bundesrat abschlägig beschieden worden war. Durch die Besetzung Frankreichs sanken die englischen Kohlenimporte, die im April 1940 noch 113 549 Tonnen betragen hatten, auf 250 Tonnen im Oktober gleichen Jahres. Dem schweizerischen Wirtschaftsdelegierten in London gelang es indessen, die

harten Blockadebestimmungen insofern zu lindern, als von England ab Mitte Oktober wieder in größerem Umfange Navy-Certs abgegeben wurden, die den Transport von Futtermitteln und Kohlen auch nach italienischen Häfen gestatteten. Auf Mitte November wurden dann wieder weitere Warenkategorien zum Import nach der Schweiz freigegeben. Der Einbezug Griechenlands in den Krieg machte jedoch das Resultat dieser Verhandlungen praktisch wertlos, da die italienische Regierung keine Neigung zeigte, den schweizerischen Charakter der gecharterten griechischen Handelsflotte anzuerkennen[360]). Die Schweiz stellte mit einer Note vom 29. Oktober 1940 eine orientierende Anfrage an die italienische Regierung, welche über das weitere Schicksal des Betriebes der Griechenschiffe Aufschluß geben sollte. Die italienischen Bedingungen auf diese Anfrage lauteten:

1. Sostituzione della bandiera svizzera a quella greca.
2. Armamento delle navi, a cura della Confederazione Elvetica con equipaggi neutrali.
3. Comunicazione da farsi al Governo Italiano della Lista esatta delle navi impiegate nel traffico di rifornimento alla Svizzera.
4. Continuare ad usufruire dei porti italiani (Genova, Savona).
5. Qualora l'acquisto dei piroscafi fosse fatto dalla Svizzera con l'impegno di restituirli agli armatori greci alla fine delle ostilità, il Governo Elvetico dovrebbe dare garanzia che non solleverà alcuna obbiezione che le navi greche vengano considerate greche dai trattati di pace[361]).

Die Lage war nun äußerst kritisch geworden, da die schweizerische Charterflotte unter griechischer Flagge nicht mehr ins Mittelmeer einfahren konnte. Zudem hatte auch die griechische Regierung entscheidende Maßnahmen getroffen und am 13. November 1940 die Requisition des gesamten griechischen Schiffsraumes durch den Staat angeordnet. Wohl bestanden die Navy-Certs, die von Professor Keller in London erreicht worden waren, weiterhin zu Recht, doch fehlte es an der Möglichkeit, davon Gebrauch zu machen, da kaum mehr andere Schiffe erhältlich waren. Ein zäher Verhandlungskampf begann. Die Schweiz mußte unter allen Umständen versuchen, auf irgend eine Weise die italienischen und griechischen Interessen zu koordinieren, um die gecharterten Schiffe, die einzig sicheren Transportmittel, die ihr zur Verfügung standen, weiterhin benutzen zu können. Schließlich erklärte sich Griechenland bereit, wobei vor allem Erwägungen der Devisenbeschaffung maßgebend waren, der Schweiz 10 der 16 gecharterten Schiffe zu überlassen. Griechenland wäre sogar damit einverstanden gewesen, die Schiffe unter Schweizerflagge

fahren zu lassen, machte jedoch zur Bedingung, daß sie nicht im Mittelmeer verwendet würden und daß nur 20 % der griechischen Besatzung durch neutrale Seeleute ersetzt würden. Diese Bedingung war nicht zu erfüllen, da von Italien eine Ersetzung der ganzen Mannschaft für diesen Fall verlangt worden war. Weitere Zugeständnisse, wie Streichung der Schiffe im griechischen Schiffsregister und Eintrag in ein neu zu erstellendes schweizerisches, sowie Ersetzung der griechischen Mannschaft in vollem Umfange durch neutrale (wobei auf Grund eines Zugeständnisses der italienischen Regierung auch Schiffsleute aus den skandinavischen Staaten und Holland als neutrale Besatzungen anerkannt wurden) konnten ebensowenig erreicht werden, wie die Versuche, die italienische Regierung zu einer Milderung ihrer Bestimmungen zu bewegen, in Rom auf Verständnis stießen. Ein Ankauf der griechischen Schiffe konnte unter den von Italien verlangten Bedingungen nicht in Frage kommen, da sie bei Abschluß eines Sonderfriedens zwischen Italien und Griechenland mit unglücklichem Ausgang für letzteren Staat unweigerlich in italienische Hände gefallen wären. Die italienische Regierung hatte sich indessen im Laufe der Verhandlungen bereiterklärt, der Schweiz ihre in neutralen Häfen blockierten und internierten Schiffe zu verkaufen oder mietweise abzutreten. Gegen diese Transaktion erhob jedoch die englische Regierung Einspruch, da sie den beträchtlichen finanziellen Gewinn, der Italien daraus erwachsen wäre, nicht zugestehen wollte. Hingegen veranlaßte die schweizerische Gesandtschaft in London die Prüfung eines Projektes, das sowohl englischen wie italienischen Interessen in gleichem Maße gerecht geworden wäre, indem die Schweiz in gleichem Maße deutschen oder italienischen Schiffsraum in englischen Häfen angekauft hätte. Die notwendige Voraussetzung für deren Betrieb wäre jedoch auch hier die eigene Flagge gewesen. Noch schrieb die Abteilung für Auswärtiges an das Kriegstransportamt u. a., daß in erster Linie die Unterstellung des neu zu erwerbenden Schiffsraumes unter die Panamaflagge in Frage gezogen werden solle, doch mußte schon damals mit dem baldigen Kriegseintritt der USA. gerechnet werden, wodurch auch der Satellitenstaat Panama in die Kriegsereignisse miteinbezogen worden wäre. Daher begann man sich auch von behördlicher Seite intensiv mit der Verwirklichung des Flaggenproblems zu beschäftigen. Nachdem in der Wintersaison der eidgenössischen Räte des Jahres 1940 Nationalrat Gschwind, der der „Schweizerischen Reederei" nahestand, am 3. Dezember ein Postulat eingereicht hatte, in welchem ein Teil des Abwertungsgewinnes zur Begründung einer schweizerischen Seereederei unter Schweizerflagge verlangt wurde, um nebst der Verbilligung lebenswichtiger Einfuhrgüter die Landesversorgung zu sichern, reichte diese Basler Firma auch ihrerseits

ein Gesuch ein[362]). In diesem wurde ein Vorschlag gemacht, die ursprünglich von Professor Haab angeregte konferenzielle Behandlung der Flaggenfrage aufzunehmen. Der Erfolg war, daß der Vorsteher des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes einer Vertretung privatwirtschaftlicher Interessenten am 13. Januar 1941 Gelegenheit gab, ihre Wünsche persönlich vorzutragen. Am gleichen Tage war auch von seiten des Kriegstransportamtes die Initiative ergriffen und das politische Departement gebeten worden zu prüfen, unter welchen Bedingungen gegebenenfalls die Schweizerflagge verwendet werden könnte. Inzwischen waren bereits zwei Monate verflossen, in welchen keines der zehn der Schweiz verbliebenen Griechenschiffe ins Mittelmeer einfahren konnte. Der Transatlantikverkehr endete in Lissabon, wo diese Schiffe gelöscht werden mußten, ein Zustand, der bis zum Kriegsende anhielt. Deutschland hatte sich bereit erklärt, den schweizerischen Charakter der gecharterten Griechenschiffe zu achten und die italienische Kriegsmarine beschränkte ihre Operationen auf das Mittelmeer. An einen Abtransport durch schweizerische Bahnwagen war dort nicht zu denken, da diese auf den spanischen Geleisen mit der größeren Spurweite nicht verwendbar waren und die spanischen Bahnen infolge ihres schlechten Zustandes diese Transporte nicht bewältigen konnten. Eine schweizerische Wirtschaftsdelegation, die in Madrid über die Charterung von 50 000 Tonnen spanischen Schiffsraums verhandelte, die im Pendelverkehr zwischen den iberischen Häfen die ausgefallene Griechenflotte ersetzen sollten, kam nur langsam vorwärts. Dagegen bestanden immer noch, wenn auch in geringem Maße, Aussichten, neutralen Schiffsraum anzukaufen, sobald dies durch eine eigene Flagge ermöglicht würde. In dieser Situation blieb kaum mehr eine andere Lösung, als zur Schiffahrt unter der eigenen, nationalen Flagge überzugehen.

Am 17. Januar 1941 ersuchte das Politische Departement den Basler Rechtsgelehrten Haab um Abklärung der Frage, in welcher Weise das Problem der sofortigen Einführung der Schweizerflagge juristisch zu lösen wäre. Schon am 1. Februar konnte der Vorentwurf zu einem entsprechenden Bundesratsbeschluß auf einer vom Chef des Kriegstransportamtes einberufenen Konferenz behandelt werden. Professor Haab wies darauf hin, daß er sich durch die modernen Gesetzgebungen Hollands aus dem Jahre 1924 und Italiens aus dem Jahre 1941 haben leiten lassen, so daß die Gewähr der Anpassung an den modernen Seeverkehr gegeben sei. Um darzutun, daß das Recht auf Führung der Flagge schon vor der Erklärung von Barcelona bestanden habe, wurde diese Erklärung vom 20. April 1921 ausdrücklich nicht in den Entwurf aufgenommen, sondern nur darauf verwiesen[363].) Mit diesem Entwurf, der innert vierzehn Ta-

gen entstanden war, und die ausgedehnte Materie in hervorragender Weise regelte, waren die früher geäußerten Befürchtungen jahrelanger Vorarbeiten widerlegt, und die Möglichkeit, unter eigener Flagge zur See zu fahren, war in konkrete Nähe gerückt. Nach verschiedenen Bereinigungen im Laufe des Monats Februar 1941, wobei auch der Zürcher Rechtsgelehrte Professor Schindler als Experte herbeigezogen wurde[364]), faßte der Bundesrat am 28. Februar 1941 folgenden Beschluß:

1. Der Bundesrat ist einverstanden, daß die Schweizerflagge eingeführt werde, wenn es unsere Versorgungsverhältnisse erfordern.
2. Er erklärt sich gegen Fiktivkäufe.
3. Die Frage, ob die Schweizerflagge auf gemieteten Schiffen gehißt werden könne, bleibt vorläufig dahingestellt.

Dieser Beschluß bildete die Grundlage zur Genehmigung des bereinigten Entwurfes am 9. April 1941, dem Tage, der die entscheidende Wendung in der Geschichte der schweizerischen Flaggenfrage brachte[365]). Ein langer und viel umstrittener Entwicklungsprozeß hatte damit seinen Abschluß gefunden und den Weg zu einem der Schweiz nicht völlig unbekannten Wirtschaftszweig geöffnet. Eine sofortige Verständigung der ausländischen Regierungen stieß an keiner Stelle mehr auf Widerstand, so daß damit gerechnet werden durfte, daß die neu erscheinende Seeflagge allgemeine Anerkennung finden werde[366]). Auf Wunsch der U.S.A. war zusätzlich zum Bundesratsbeschluß vom 9. April 1941 den kriegführenden Mächten das Versprechen abgegeben worden, „daß der Bundesrat bis zum Kriegsende nur sovielen Schiffen das Recht zur Führung der Schweizerflagge erteilen werde, als notwendig sei, um die ausschließlich für die Schweiz bestimmten lebenswichtigen Transporte zu befördern und daß der Bundesrat dementsprechend erwarte, daß die ausländischen Regierungen die Nichtrequisition und Nichtbeanspruchung dieser Schiffe, gleich wie bisher, für die Charterschiffe zusichere".

Durch diese Notifikation hatte die Schweiz, vorerst auf Kriegsdauer, das allgemein anerkannte Recht zur Führung der eigenen Flagge auf dem Weltmeere, den „Schlüssel zum Ozean", wie sich Dubs ausgedrückt hatte, sichergestellt und es lag nun an ihr, sich dort durch eigene Initiative weiterzuhelfen, um der Idee einer schweizerischen Seeschiffahrt wirkliche Berechtigung zu verleihen.

ANHANG

A. Anlagen:

1a) **Petition der Schweizerkolonie in Triest vom 10. August 1864 betreffend die Bewilligung zum Führen der eidgenössischen Flagge.**

„Les soussignés, citoyens suisses, constructeurs et armateurs de navires, ingénieurs et négociants, demeurant à Trieste, se font un devoir pressant, d'en appeler au Consail Fédéral pour qu'il obtienne par des démarches promptes et opportunes, que la neutralité de la Suisse soit consacrée par toutes les puissances, aussi sous son propre pavillon sur mer, comme elle l'est de fait sur terre et sur ses lacs.

Notre époque, où les intérêts internationaux se resserrent journellement par des traités de commerce, où la civilisation et le progrès font sentir au milieu des récentes complications politiques la nécéssité de garantir la propriété particulière, offre à ces démarches un terrain favorable.

La neutralité de la Suisse sur mer sous son propre pavillon est une mesure de justice et de droit pour tout citoyen suisse et une sécurité de plus pour le commerce du monde entier; l'opinion publique la sanctionnera.

Jusqu' à cette heure le suisse à l'étranger, comme constructeur et armateur de navires se trouve en face de l'impossibilité absolue de faire constater légalement ses droits de propriété totale ou partielle. Apparement la Suisse n'a pas de marine; mais ses citoyens dans tous les ports du monde ont des intérêts considérables engagés sur mer dans de nombreuses compagnies de navigation à vapeur et dans une multitude de navires à voile.

Le jour où le pavillon suisse flottera sur mer on pourra constater, non sans surprise, la masse d'éléments, qui concourriront rapidement à développer notre industrie maritime nationale éléments dispersés aujourd'hui sous des pavillons étrangers, et par conséquent exposés aux dangers de capture, lorsque les nations, auxquelles forcément ils appartiennent, se font la guerre.

Pourquoi le suisse pacifique et commerçant n'aurait-il pas le droit de faire naviguer sous son pavillon fédéral neutre sa propriété ainsi abritée contre toute commotion politique? Pourquoi ce pavillon ne serait-il pas reconnu à l'instar de ceux de Jérusalem, de la Moldo-Valachie et de la Serbie, qui aussi n'ont pas de port de mer?

La Suisse est en communication directe avec quatre mers par le Rhône, l'Inn, le Rhin et le Tessin. Son pavillon est salué neutre et indépendant sur les lacs de Genève, de Constance et sur le Lac Majeur, par la France, le Wurtemberg, Baden, la Bavière, l'Autriche et l'Italie.

Le Conseil Fédéral dans sa haute sagacité, embrassera les avantages considérables, qui en découleraient pour la Suisse et ses citoyens.

Marins suisses disséminés parmi les équipages de toutes les nations, mécaniciens capables, sortant de nos propres ateliers, compatriotes, qui jadis cher-

chaient dans un service militaire étranger ou dans l'émigration une ressource et un aliment à leur activité, formeront l'élément principal de notre marine marchande.

Les intérêts suisses en particulier et le commerce du monde entier y gagneront une sauvegarde de plus en temps de guerre.

La neutralité de la Suisse sur mer hâtera l'inauguration du respect de la propriété particulière par les gouvernements belligérants.

Bien que sans marine de guerre le gouvernement suisse accordera à son drapeau sur mer la même protection qu'il n'a jamais cessé d'étendre en toute occasion sur le moindre de ses citoyens à l'étranger; nos capitaines sauront acquérir la sympathie de tout le monde, une fois, que nos navires assimilés à ceux des nations les plus favorisées, pourront entrer dans tous les ports sous leur pavillon universellement reconnu et y trouveront l'appui de nos consuls, chargés de leur délivrer les expéditions et autres papiers de bord.

Les soussigneés jugent superflu de faire ressortir davantage l'importance de la question et d'entrer dans des détails d'une portée secondaire, confiant dans le patriotisme et la haute sagesse du Conseil Fédéral, ils forment le voeu, que leur idée soit chaudement accueillie, convaincus, que les représentants de la Suisse n'hésiteront pas d'en voter l'opportunité, ils se déclarent avec la considération la plus distinguée."

Trieste, le 10 Août 1864

sig. Guillaume Cloetta
Chargé du consulat de la Confédération Suisse.

(Es folgen die übrigen 52 Unterschriften.)

1b) **Petition der Schweizerkolonie in Smyrna vom Oktober 1864:**

Monsieur Dubs
Président du Haut Conseil Fédéral, Berne

Monsieur le président,
Nos compatriotes résidant à Trieste nous ont communiqué la pétition qu'ils ont adressée au Haut Conseil Fédéral pour demander que la neutralité de la Suisse fut étendue à la navigation maritime et fluviale sous son propre pavillon.

Considérant que cette question est d'une haute importance pour notre pays et surtout pour ceux de ses enfants établis daus les ports de mer, nous nous faisons un devoir d'appuyer sans aucune réserve la démarche, dont nos frères de Trieste ont pris l'initiative et de vous prier, Monsieur le président, d'être notre interprête auprés du Haut Conseil Fédéral, afin qu'il daigne accorder à cette question l'attention qu'elle mérite.

Ce sera un beau jour celui, où la croix hélvétique, déployée sur l'océan, ira porter l'embléme de la patrie absente à ses enfants disséminés sur tous les points du globe.

Agréez, Monsieur le Président, l'expression de la haute considération de vos très dévoués serviteurs.

(Es folgen 17 Unterschriften.)

1c) Petition der Schweizerkolonie in St. Petersburg vom Oktober 1864:

Au Haut Conseil Fédéral à Berne.

Très honorable Conseil,
Le consul de la Confédération Suisse à Trieste par circulaire du 20 Août 1864 nous ayant donné connaissance d'une adresse envoyée au Haut Conseil Fédéral, en date du 10 Août, concernant la reconnaissance de la neutralité de la Suisse sur mer sous son propre pavillon, les soussignés quoique leurs intérêts ne soient pas présentement engagés dans la question, croient cependant devoir appuyer de toutes leurs forces la demande de leurs compatriotes de Trieste.

Profitant de cette occasion, nous avons l'honneur, de donner au Haut Conseil Fédéral, l'assurance de notre haute considération.

St. Petersburg, le 29 Octobre 1864

sig. von Aarburg,
Consul général.

(Es folgen 14 Unterschriften.)

2. Begleitschreiben zur Botschaft Dubs' an die schweizerischen Konsulate in den größeren Seehäfen.

Nous avons l'honneur, de vous adresser quelques exemplaires de notre message à l'assemblée fédérale concernant l'usage du pavillon suisse et qui est de nature à vous orienter complètement sur cette question. Nous vous invitons en même temps à en donner connaissance aux suisses à votre résidence qui auraient intérêt à la chose, et à vous enquérir de leur opinion sur la question, de savoir, s'il est à désirer que l'usage du pavillon suisse soit autorisé, et s'il en résulterait des avantages particuliers pour la place où ils résident.

veuilly accélérer votre rappport à ce sujet de manière à ce qu'il puisse nous parvenir d'ici au mois de Mai 1865.

Agréez, Monsieur, l'assurance de notre parfaite considération

sig. Dubs.

3. Note des Bundespräsidenten an die Regierungen von 17 seefahrenden Nationen; vom 31. Dezember 1864. (Dub'scher Originaltext):

Veranlaßt durch Petitionen einer großen Anzahl schweizerischer Kaufleute hat der schweizerische Bundesrat die Frage in Betracht gezogen, ob nicht denjenigen Schweizerbürgern, welche Eigentümer von Schiffen sind, der Gebrauch der schweizerischen Flagge auch auf dem Meere gestattet werden könne.

Die Schweiz ist gleich jeder anderen Nation zur Mitbenutzung der freien Meere im eigenen Namen berechtigt und der Umstand, daß sie nicht unmittelbar ans Meer angrenzt, kann diesem Recht nicht schädlich sein. Dagegen verhehlt sich der Bundesrat nicht, daß sich durch letzteren Umstand der praktischen Ausführung ihres Rechtes einige Schwierigkeiten in den Weg stellen. Der Bundesrat nimmt sich daher die Freiheit, vor dem endgültigen Bescheid über die Ausübung des Rechts an die hohe Regierung . . . . die ergebenste Anfrage zu stellen, ob hochdieselbe geneigt wäre, Schweizerschiffe, welche vom Bundesrat zur Führung der Schweizerflagge ausdrücklich ermächtigt worden wären, in ihren Häfen zuzulassen, denselben die gleiche

Rechtsstellung wie den Schiffen der anderen Nationen zu gewähren und den in den jeweiligen Staaten niedergelassenen Schweizern den Bau von schweizerischen Schiffen und den Betrieb des Reedereigeschäftes mit denselben zu gestatten.

Der Bundesrat glaubt sich um so mehr der Hoffnung auf eine entsprechende Rückerwiderung hingeben zu dürfen, als die neutrale Flagge der Schweiz unter Umständen allen Staaten und dem gesamten Handel nützlich werden könnte. Selbstverständlich würde der Bundesrat keinen Augenblick anstehen, auch die mit dem Recht zur Führung der Flagge verbundenen völkerrechtlichen Verpflichtungen zu übernehmen.

Der schweizerische Bundesrat ersucht schließlich Eure Exzellenz, die Versicherung seiner vollkommensten Hochachtung genehmigen zu wollen.

4. Exposé des schweizerischen Konsuls Koch in Rotterdam vom 10. März 1865 über die Aussichten einer schweizerischen Handelsmarine (auszugsweise zusammengefaßt):

Grundsätzlich ist das Recht der Schweiz auf Gebrauch ihrer eigenen Flagge zur See zu anerkennen. Es müßten jedoch Maßnahmen ergriffen werden, um der schweizerischen Handelsmarine durch Verträge einen Zugang zum Meer zu sichern. Auch müßten vorerst die nötigen Gesetze, insbesondere das Strafwesen betreffend, geschaffen werden. Die Delinquenten werden meist Fremde sein, die in fremden Ländern ihre gesetzlichen Vertreter anrufen werden, so daß die Schweiz durch solche Angehörige fremder Mächte leicht in Streitigkeiten verwickelt werden könnte.

Hinsichtlich der Steuerhoheit und der Höhe der Steuern, welche gemäß der Botschaft jährlich erhoben würden, kann nur bemerkt werden, daß eine solche Steuer sehr fremd erscheinen muß, denn soviel bekannt ist, bezahlt der Schiffseigner in keinem Staate nach Ausfertigung des Seebriefes irgend eine Steuer für sein Schiff. Der Reeder, wie jeder andere Stand bezahlt üblicherweise eine jährliche Patentgebühr. Wollte man ihm nun noch eine weitere jährliche Steuer auf seinen Schiffsraum auferlegen, so ließe sich dieselbe durch nichts verteidigen, so daß die Schweiz diese Idee fallen lassen müßte, die sowieso gegen den Geist aller ihrer Institutionen spräche.

Das Wichtigste ist die Frage, welche Schiffe die schweizerische Flagge tragen dürfen. Ein strenger Nachweis des ausschließlichen schweizerischen Eigentums muß hier die conditio sine qua non bilden, denn je kleiner die Nation, die fremde Schiffe unter ihrer Flagge naturalisiert, ist, desto strenger müssen die Vorschriften sein. Nur dadurch können die Aussichten auf Verwicklungen, die einen casus belli hervorzurufen vermöchten, auf ein Minimum reduziert werden. Daß der hohe Bundesrat bei Anlaß des deutsch-dänischen Krieges von Bremen die Anfrage um Gewährung der Schweizerflagge bekommen hatte, darf nicht verwundern; denn in jenen Tagen war die deutsche Dampferflotte den Dänen preisgegeben, so daß diese jede mögliche Flagge angenommen hätte, um sich zu schützen, oder vielmehr unter deren Schutz ungestört Handel treiben zu können. Ein solcher Fall kann daher nie als ein Kriterium, welches das Bedürfnis nach einer neutralen Flagge beweisen soll, dienen; denn die Schweizerflagge kann in Kriegsfällen sehr leicht den Charakter der Neutralität verlieren, so daß besonders die Naturalisation fremder Schiffe sehr schwierigen Bedingungen unterworfen werden muß. Auch anerkennen viele Staaten den Übergang eines Schiffes nach Kriegsausbruch

unter neutrale Flagge nicht mehr und betrachten die Schiffe weiterhin als gute Prise. Der Eigentumsübergang müßte denn schon länger als sechs Monate vor Ausbruch des Krieges stattgefunden haben.

In Holland tritt die Naturalisation einesteils durch Bezahlung von 2% der Einnahmen in Kraft. Zudem muß der neue Eigentümer von dem Tribunal in die Hand des Präsidenten einen Eid ablegen, daß sich mindestens fünf Achtel des Schiffswertes in seinen eigenen und der Rest in Händen von Untertanen des holländischen Königsreiches befinden, daß er das Schiff eingetragen habe, daß er der einzige und wahre Reeder sei und wenn das Schiff durch ihn gekauft wurde, dieser Kauf wahr und ohne alle Bedingungen (ongeclausuleerd) sei und daß niemandem ein Anteil oder Interesse am Schiffe reserviert geblieben sei. Selbstverständlich dürften auch keine ausländischen Gelder zum Ankauf eines holländischen Schiffes angenommen werden (Hypotheken), sollte dieses den nationalen Charakter behalten. Dieser Eid wurde auch beim Neubau von Schiffen im eigenen Lande vom Reeder gefordert und hat denn auch, gerade zu Zeiten des dänischen Krieges verhindert, daß den vielen und verschiedenen Anfragen von deutscher Seite — ebenfalls von Bremen, Hamburg und Mecklenburg — betreffend Fiktivverkäufe, keine Genüge geleistet werden konnte. Es hatte sich auch kein Holländer bereitgefunden, den Eid zu mißbrauchen, um aus der Übernahme der Schiffe eigene private Vorteile herauszuschlagen.

Betreffend der Vorteile, daß die Schweizer in Zukunft nicht mehr vom Reedereigeschäft ausgeschlossen sein werden und die Schweizerflagge im Kriegsfalle absolute Sicherheiten gewähren müßte, ist zu sagen:

In beiden Punkten denkt der Unterzeichnete durchaus nicht so bestimmt, wie die Botschaft des Bundesrates. Das Entstehen einer schweizerischen Handelsflotte kann einzig und allein auf der natürlichen Basis der Ergiebigkeit und Rentabilität gesehen werden. Besteht diese Basis nicht, dann fallen bei dem praktischen Sinn und Charakter unserer Landsleute alle weiteren Gründe idealistischer Natur in sich zusammen und diese Rentabilität einer schweizerischen Handelsflotte scheint gerade der Punkt und die Klippe zu sein, woran die Idee im Großen scheitern wird. Die Reederei hat im allgemeinen seit 1857 in beinahe allen Ländern starke Klippen zu umschiffen; denn auch diese Branche hat, wie alle Industrie ihre Momente des Blühens als auch ihre schweren Krisen. Die Kartoffelkrankheit vor zehn Jahren und die daraus erfolgenden Teuerungsjahre, welche hier Getreide- und Reistransporte von Ost und West zur Folge hatten, die Entdeckungen von Gold in Kalifornien und hauptsächlich in Australien, die eine vermehrte überseeische Auswanderung erzeugten, waren Ursachen einer Verdoppelung der Tonnengehalte in Amerika, England und Holland. Eine weitere große Nachfrage nach Schiffsraum ergab der Krimkrieg, der mächtige Transporte benötigte, wozu meist Handelsschiffe verwendet wurden. — Seither ist das Geschäft der Reederei ein sehr unsicheres, selbst gefährliches geworden, wovon wir den Beweis schon darin finden können, daß trotz des dänischen Krieges und des Unterganges oder der Neutralisierung der ganzen amerikanischen Handelsmarine, die Frachten für rein neutrale Flaggen kaum über den Kostenpreis gestiegen sind, so daß viele Reedereien Mühe hatten, ihren Interessenten Dividenden auszuteilen.

Das Axiom, welches die Botschaft aufstellt, daß eine neutrale Flagge während des Krieges großen Nutzen haben müßte und deshalb eine schweizerische

Handelsflotte ihren eigenen schönen Gewinn abwerfen müßte, teile ich nicht; denn man darf nicht vergessen, daß der Handel und dessen Bewegung im Großen nur eine Konsequenz des Friedens und der Ruhe sein können, während der Krieg alle Handelsunternehmungen lähmt und den Bedarf an Schiffsraum äußerst reduziert.

Die Reederei, welche früher meist in Händen großer Importhäuser war, welche die Schiffe für eigene Rechnung bauen ließen, besteht nicht mehr in diesem Sinne, wenigstens hier im Norden nicht. Der Importeur vereinfacht seine Spekulation, da überall und in allen Kolonien Schiffsraum genug vorhanden ist. Dasselbe ist der Fall beim Exporteur. Die Schiffsbauer setzen, um ihren Werften und Reedereien Beschäftigung zu geben, selbständig Schiffe auf Kiel, wobei Anteile bis auf 120 und mehr Stück ausgeboten und meist an Leute plaziert werden, die an dem Schiff durch Lieferung aller Art verdienen. Die Erfahrungen mannigfacher Art zeigen an, wie sehr dieses Geschäft herabgekommen ist, und durchaus nicht mehr das vorstellt, was es früher war: der Ehrgeiz und Stolz des großen Handelshauses. Schweizer und Schweizerhäuser werden daher Mühe haben, gegen die Routiniers im Fache anzukämpfen. Ein weiterer nicht weniger gegen die Lebensfähigkeit einer schweizerischen Handelsflotte sprechender Grund liegt stets noch in der Flagge selber. Es sind zwar in beinahe allen Ländern wie Amerika, England, Holland, die Differenzialzölle meistens abgeschafft worden, doch bestehen solche immer noch in einigen Kolonien, sowie in Spanien, Portugal, Frankreich etc. Aber nichts desto weniger, wenn selbst die Gleichheit der Flagge vorangestellt wird, wird jeder Befrachter in erster Linie seiner eigenen Flagge den Vorzug geben, denn er weiß aus Erfahrung, daß seine Waren stets nach den bestehenden Gesetzen seines Landes abgeliefert werden müssen, so daß ihm stets Regreß am Schiff, Kapitän oder Reeder zustehen.

Aus allen diesen Gründen glaube ich, daß die schweizerische Handelsflotte Mühe haben wird, die Lebensfähigkeit zu finden, welche ihr ein natürliches Bestehen sichern wird. Einzelne Bestrebungen können sehr leicht gelingen, aber im großen Rahmen glaube ich nicht an die Ausführbarkeit einer solchen. Die schweizerische Flagge ohne genügenden Schutz bleibt der Willkür fremder Küstenländer ausgesetzt, wogegen die Schweiz bei den meisten Staaten nicht imstande sein wird, Repressalien auszuüben.

(Anmerkung des Verfassers: Es mag von Interesse sein, die strengen Forderungen betreffend Anerkennung der Neutralität der holländischen mit den Ausführungen Prof. Haabs zu vergleichen, mit welchen er sein schweizerisches Seerecht vor dem Bundesrate vertrat: „Wir sollten uns davor hüten, die schweizerische Seeschiffahrt mit einer Regelung des Flaggenrechtes aufzunehmen, die im Auslande als zweideutig betrachtet werden und Mißtrauen erwecken könnte. Daher vertritt der Entwurf den Grundsatz, daß die Schweizerflagge nur von Schiffen soll geführt werden können, die im Eigentum eines schweizerischen Unternehmens stehen, das in persönlicher und sachlicher Hinsicht alle nur wünschbaren Garantien bietet (Vgl. Protokoll der Sitzungskommission vom 12. Februar 1941 betr. die Flaggenfrage).

Betreffend die Ausnutzung der Prosperität auf dem Seefrachtenmarkte durch neutrale Handelsschiffe, hatte Blunschli (Das moderne Völkerrecht, 3. Aufl. Art. 790) die damals z. T. noch herrschende Auffassung in folgende zwei Punkte zusammengefaßt:

1. Die Neutralen können höchstens verlangen, daß ihre herkömmliche Handelsverbindung (customary trade) mit den Ländern der Kriegsparteien nicht über die Notdurft des Krieges hinaus gehemmt, nicht aber, daß ihnen nun während des Krieges neue Handelswege in jene Länder eröffnet werden; sie sollen geschont werden in ihren in der Friedenszeit angeknüpften Handelsbeziehungen, aber sie sollen nicht den Kriegszustand zu einer Erweiterung ihres Handels im Feindesland ausbeuten dürfen.
2. Würde man das gestatten, so würde die Verteidigungsfähigkeit des Feindes zum Schaden des Gegners vergrößert, was dieser nicht zu dulden braucht.")

5. **Ukas vom 15. Juni 1845** (Russische Gesetzessammlung vom XX. 8. 1845) (dem schweizerischen Bundesrate vom russischen Gesandten in Bern, A. d'Ozeroff mit Schreiben vom 8. Februar 1865 überreicht.)

Namentlicher, dem Senat gegebener, am 1. Juli bekanntgemachter Ukas von der ausschließlichen Überlassung der Küstenschiffahrt (Kabotage) zwischen unseren Seehäfen an unter russischer Flagge segelnde Fahrzeuge und von der Zollerhöhung für Schiffe unter fremder Flagge.
In Erwägung, daß unter russischer Flagge segelnde Fahrzeuge wie auch die auf ihnen verschifften Waren in vielen ausländischen Hafenplätzen mit mehr oder minder bedeutenden Zusatzabgaben belastet wurden, während in den Häfen des Reiches kein Unterschied im Betrag der Zollgebühren zwischen russischen und ausländischen Schiffen besteht und auch bezüglich der Schiffstaxen die fremde Flagge nur in sehr wenigen Fällen höher besteuert ist als die russische und im Wunsche, bei solcher, bisher der behördlichen Entwicklung der russischen Handelsschiffahrt zuwiderlaufenden Verhältnisse derjenigen unserer treuen Untertanen, welche ihre Kapitalien auf Reedereierbauung und Ausrüstung von Handelsfahrzeugen verwenden, möglichst Vorschub und Schutz angedeihen zu lassen, befehlen wir:

§ 1. Die Cabotage (Küstenschiffahrt), d. h. die Verschiffung von Waren aus einem zu einem andern russischen, an demselben Meere gelegenen Hafen ist in Zukunft ausschließlich, wie das auch früher stattfand, nach Art. 122 des Handelsgesetzbuches zum Vorteil russischer Untertanen und unter russischer Flagge zu betreiben.

§ 2. Von Waren, von welcher Herkunft sie auch seien, die unter fremder Flagge eingeführt werden, sind 50 % Zusatzsteuer außer den auf dieselben Waren gelegten Tarifansätze zu erheben.

§ 3. Von fremden Fahrzeugen ist in unseren Häfen eine Lasttaxe von einem Rubel Silber auf die Lasteinheit bei ihrem Ein- wie bei ihrem Auslaufen zu erheben.

§ 4. Die unter § 2 und § 3 enthaltenen Bestimmungen erhalten ihre Gültigkeit von der Eröffnung der Schiffahrt im Jahre 1846 an und bleiben in Kraft bis zu dem Zeitpunkt, wo die Mißstände, welche diese Maßregeln veranlaßt haben, gehoben sind. Aber die Erhöhung der in § 2 erwähnten Zollgebühren wird nicht auf Waren angewandt, welche bis Ende 1845 verschifft werden sollen, und auch nach den bestehenden Regeln nicht früher den Zoll berichtigen können, als im folgenden Jahre.

§ 5. Von den Bestimmungen der § 2 und § 3 sind die Fahrzeuge derjenigen Nationen ausgenommen, in welchen nach besonderen Verträgen oder nach anderen Übereinkünften die russische Flagge schon die Gleichberechtigung der Nationalflagge oder der Flagge der meistbegünstigten Nation besitzt, wie auch die Fahrzeuge dieser Nationen in den Seehäfen des Reiches und

des Großfürstentums Finnland völlige Gleichstellung mit russischen Schiffen in Bezug der Erhebung der Zoll- und Schiffsgebühren genießen sollen.

§ 6. Infolge der in den vorhergehenden Paragraphen angeordneten Bestimmungen soll jeder Unterschied, der schon besteht oder in Zukunft kraft dieses Ukas' in den Häfen des Reiches und des Großfürstentums Finnland zwischen russischen und fremden Fahrzeugen in Betreff der Erhebung von Zoll- und Schiffsgebühren angeordnet werden kann, zum Vorteil einer jeden Nation abgeändert werden, deren Regierung der russischen Flagge das vollkommene Gegenrecht zugesteht.

6. Entwurf des Zusatzabkommens betreffend die Regelung der Schiffahrtsfragen zum italienisch-schweizerischen Handelsvertrage von 1868, ausgearbeitet durch Bundespräsident Dubs.

Convention additionelle

concernant les rapports de commerce et de navigation.

Le Conseil Fédéral Suisse et Le Gouvernement Italien Royale

voulant donner une plus grande extension aux rapports de bonne amitié existant entre les deux Etats, sont convenus des dispositions ultérieures suivantes en matière de commerce et de navigation.

Art. 1: Le Gouvernement italien accorde aux navires ayant le droit d'arborer le pavillon suisse ainsi qu' à l'équipage et au chargement, dans tous les ports et places de débarquement du Royaume, les mêmes avantages que ceux dont jouissent les navires de la nation la plus favorisée.

Art. 2: La Suisse est autorisée à établir à ses frais dans les ports de Gênes et de Venise des entrepôts séparés dont la surveillance douanière demeure toutefois réservée au Gouvernement italien. L'établissement d'entrepôts semblables dont l'utilité serait reconnue plus tard dans d'autres ports italiens, fera l'objet d'arrangements ultérieurs entre les gouvernements des deux pays.

Art. 3: Le personnel le l'administration italienne peut être mis à réquisition pour le jaugeage et le signalement des navires construits ou équipés dans des ports italiens et il ne devra pas être payé à cet effet de droits plus élevés que ceux qui doivent être acquittés par des bâtiments italiens dans les mêmes conditions.

Art. 4: Sous réserve de dispositions spéciales contre les abus, la Suisse pourra amener en franchise de droit sur les chantiers italiens des matériaux pour la construction et l'équipement de navires suisses pour autant que l'origine suisse des ces matériaux puisse être constatée.

Art. 5: Dans le cas de crimes ou délits commis sur des navires suisses ou à la l'aide de ceux-ci, le Gouvernement italien accordera le transport des prévenus pour la Suisse et déclare être disposé sur la réquisition des autorités suisses, à faire effectuer le transport par le personnel de sa police contre remboursement des frais. Si des ressortissants italiens se trouvent aussi parmi les prévenus, le Gouvernement italien les déférera à ses propres tribunaux. Le Gouvernement italien accorde aussi à la Suisse l'autorisation d' ériger dans les ports de Gênes et de Venise des tribunaux consulaires, appelés à connaître de délits et de contestations civiles de peu d'importance.

7. Entwurf zu einem Schweizerischen Seerecht (Verfaßt von Bundespräsident Dubs im Jahre 1848).

A. Jurisdiktion in Civilsachen:

Art. 1: Die Schweizerschiffe haben ihr gesetzliches Domizil in demjenigen See-Etablissement, in welchem sie als zugehörig eingeschrieben sind.

Art. 2: Demzufolge sollen alle Klagen, welche sich auf die Rechtsverhältnisse solcher Schiffe, sowie ihre Bemannung und ihre Befrachtung beziehen, vor dem in diesem Domizil zuständigen schweizerischen Konsulargerichte eingebracht und endgültig beurteilt werden.
Die italienischen Gerichtsbehörden werden von Amts wegen alle Klagen aus den bezeichneten Rechtsverhältnissen von der Hand weisen, falls solche bei ihnen dargebracht werden sollten und desgleichen keine Arreste auf Vermögensstücke, welche der Beklagte in Italien besitzen möchte, auf Grund solcher Klagen bewilligen. Hinwiederum werden die schweizerischen Konsulargerichte ihrerseits alle Klagen von der Hand weisen, welche nicht die eingangs genannten Rechtsverhältnisse betreffen.

Art. 3: Wenn ein schweizerisches Konsulargericht behufs Instruktion eines Zivilprozesses die Einnahme von Zeugen und Experten für nötig erachtet, welche seiner Gerichtsbarkeit nicht unterstellt sind, so kann es sich zu diesem Behufe im Wege von Rogatorien direkt an die kompetenten italienischen Gerichte wenden.

Art. 4: Die von den schweizerischen Konsulargerichten ausgefällten rechtskräftigen Zivilurteile sollen in Italien vollzogen werden können, wobei jedoch die vor der Vollziehungsbewilligung gegebenen Vorschriften erfüllt werden sollen.

Art. 5: Es ist Sache der schweizerischen Bundesbehörden, die Gesetzgebung anzuweisen, nach welcher die in Art. 2 bezeichneten Rechtsstreitigkeiten abgeurteilt werden sollen. Desgleichen bleibt ihnen vorbehalten, die Organisation des Konsulargerichtes, des von demselben einzuhaltenden Prozeßvorganges und des Vollziehungsverfahrens zu bestimmen.

B. Jurisdiktion in Strafsachen:

Art. 6: Strafbare Handlungen, welche auf schweizerischen Schiffen oder durch das Mittel solcher verübt werden, sollen, soweit die Strafkompetenz des Schiffskapitäns nicht ausreicht, von schweizerischen Gerichten beurteilt werden.
Soweit diese Handlungen in milderem Grade strafbar sind, hat deren Beurteilung durch die Konsulargerichte zu erfolgen. Handelt es sich jedoch um Verbrechen, die mit infamierenden Strafen bedroht sind, so soll die Beurteilung der Angeschuldigten in der Schweiz selbst stattfinden.

Art. 7: Die schweizerischen Bundesbehörden werden die von den schweizerischen Gerichten in Anwendung zu bringenden Strafgesetze sowie die für das Verfahren maßgebenden Prozeßgesetze bezeichnen und über die Organisation der Konsulargerichte und der Strafgesetze die nötigen Anordnungen erlassen.

Art. 8: Die italienische Regierung verpflichtet sich, den schweizerischen Behörden in der Handhabung ihrer Strafjustiz alle wünschbar erscheinenden Unterstützungen zu gewähren.
Insbesondere wird die letztere hilfreich sein, um Personen, die sich auf hohem Meere eines Verbrechens auf schweizerischen Schiffen schuldig gemacht haben, zur Stelle zu bringen. Ferner wird sie die Konsulargerichte bei Instruktionen von Strafprozessen unterstützen, nötigenfalls zur Aufbewahrung von Verhafteten die italienischen Untersuchungsgefängnisse zur Disposition stellen und den Transport schwerer Verbrecher und Angeschuldigter von schweizerischen Schiffen nach der Schweiz besorgen; endlich die von den Konsulargerichten zu Gefängnisstrafen Verurteilten diese Strafe in italienischen Strafanstalten verbüßen lassen. Die schweizerische Eidgenossenschaft ist jedoch verpflichtet, in allen Fällen derartiger Beihilfe den italienischen Behörden die hieraus erwachsenden Kosten zu ersetzen, worüber weitere Vereinbarungen vorbehalten bleiben.

Art. 9: Sollten unter den eines Verbrechens oder Vergehens auf schweizerischen Schiffen Angeschuldigten sich Angehörige des Königreiches Italien befinden, so sind diese den italienischen Behörden zu weiterer strafrechtlicher Behandlung zu überlassen. Die italienische Regierung verpflichtet sich jedoch, solche Angeschuldigte in gleicher Weise zu beurteilen und bestrafen zu lassen, wie wenn sie die strafbaren Handlungen auf italienischen Schiffen verübt hätten.

Art. 10: Hinsichtlich der Herausgabe gestohlener Gegenstände, sowie hinsichtlich gegenseitiger Stellung von Zeugen und Angeschuldigten behufs der Prozeßinstruktion, sollen die Artikel 11, 13 und 15 des Auslieferungsvertrages zwischen der Schweiz und Italien vom 22. Juli 1868 analoge Anwendung finden.

Anmerkung des Verfassers: Im Bundesarchiv befinden sich ein weiterer früher entstandener Entwurf sowie eine französische Fassung.

8a) **Auszug aus der „Kölnischen Zeitung" vom 23. August 1889 betreffend einer schweizerischen Handelsmarine.**

„Die schweizerische Presse steht der Frage geteilt gegenüber, von mancher Seite wird darin ein Schritt zu größerem Schutz der Angehörigen der Eidgenossenschaft im Auslande erblickt, während man von anderer mit rechtlichen und tatsächlichen Bedenken das Begehren zu bekämpfen sucht. Völkerrechtlich ist die Schweiz durchaus berechtigt und es ist vom Standpunkte des internationalen Rechtes nicht zu billigen, wenn behauptet wird, daß die Einführung nur unter Anerkennung der übrigen Mächte erfolgen könne. Einer solchen Anerkennung bedarf es keineswegs, da die Schweiz als Staat anerkannt ist, jeder Staat aber Recht und die Befugnis hat, eine Flagge zur See zu führen. Wie es scheint, wird die durch das völkerrechtliche Herkommen gebotene Mitteilung der Einführung einer Flagge mit der Anerkennung verwechselt. Die restlichen Schwierigkeiten liegen nicht in diesen Umständen, sondern in dem Mangel einer eidgenössischen Strafrechtspflege und in dem Mißbrauch, welcher mit der neutralen Flagge in Kriegszeiten zum Zwecke der Beförderung von Contrebande getrieben werden hönnte. Die Strafrechtspflege ist in der Schweiz eine kantonale und keine eidgenössische und die Versuche, die Strafjustiz im Sinne der Vereinheitlichung zu reformieren, gehören erst den jüngsten Tagen an. Daß die Erfüllung der

Wünsche eine Reorganisation des Consularwesens bedingt, bedarf keiner Ausführung, ebensowenig ist es erforderlich, auf die Vorteile einzugehen, welche dieselbe für den überseeischen schweizerischen Handel bedeuten würde. Bereits vor beinahe 25 Jahren gelangte an den Bundesrat ein Gesuch gleichen Inhalts, dasselbe wurde damals aber vor allem aus dem Grunde nicht berücksichtigt, weil die Schweiz keine Flotte besitze, welche ihre nationale Flagge beschützen und ihr Achtung verschaffen könne. Wie es scheint, besteht beim Bundesrate nunmehr die Neigung, der Frage eine wohlwollende Haltung entgegenzubringen. Auch das Ausland hat ein Interesse daran, ob die Zahl der Seeflaggen durch eine neue bereichert und vermehrt wird."

8b) Auszug der „Neuen Preußischen Zeitung" vom 23. August 1889.

„Sogar der inzwischen verstorbene Bundesrat Dubs, einer der weitsichtigsten und selbstlosesten Staatsmänner der Eidgenossenschaft, lieh dem Gedanken seine eifrige Unterstützung. Grundsätzlich wird wohl auch jetzt allgemein zugegeben, daß völkerrechtlich kein Hindernis bestände, für die Schweiz die Vorteile einer eigenen Flotte mit einer eigenen Handelsflagge zu reklamieren. Dieses Recht ist ja schließlich nur ein Ausfluß der Souveränität. Darauf stützen sich alle die kühnen Befürworter der Idee auch heute. Die öffentliche Meinung wird aber diesen Standpunkt schwerlich in der ganzen Tragweite zugeben. Man kann ja wohl einräumen, daß die Einrichtung einer schweizerischen Handelsflotte, welche die ersehnte Konsequenz des Theorems wäre, unserm Export wohl zu statten käme, und daß letzterer einer energischen Förderung bedürfe, zeigen die Ziffern der Ein- und Ausfuhr mit jedem Jahre überzeugender. Aber nun die Kehrseite. Wer wird die Flagge schützen? Wie weit wird die faktische Würdigung der schweizerischen Neutralitätsrechte in Kriegszeiten sein? Die Erfahrungen, sogar der letzten Kriege tun dar, daß selbst heute die Begriffe in diesen Sphären noch nicht vollständig abgegrenzt und geklärt sind, von der praktischen Anwendung nicht zu reden. Freilich wendet man ein, von der Stellung der Schweiz sei wesentlich nicht verschieden die Lage der über eine nur winzige Kriegsmarine verfügenden Kleinstaaten; denn auch diese wären ja im Kriegsfalle kaum imstande, ihrem Rechte Nachdruck zu geben. Dabei wird aber übersehen, daß immerhin für die Schweiz besondere Verhältnisse bestehen. Einmal genießen Belgien, Dänemark, Schweden usf. das Benefizium alterworbener und geübter Rechte. Wie wird sich die Situation für die schweizerische Eidgenossenschaft gestalten, wenn es sich um die Entscheidung der Frage handelt, inwiefern ihre besonderen, vertraglich festgestellten Neutralitäts-Verhältnisse die Beziehungen zur See beeinflussen sollen. Das alles zu erörtern wird nun vorerst Sache des Bundesrates sein."

8c) Auszug aus der „New-Yorker Staatszeitung" vom 28. August 1889, betreffend die schweizerische Handelsmarine.

„So gering auch der Reichtum der Schweiz an Rohprodukten und so außerordentlich ungünstig ihre Lage für den internationalen Handelsverkehr ist, haben der Fleiß und die Geschicklichkeit, wie auch der Unternehmungsgeist der Schweizer, dennoch einen sehr bedeutenden Weltverkehr aufzubauen verstanden. Der amtliche Ausweis für 1887 zeigt allein einen Ausfuhrverkehr nach dem amerikanischen Kontinente von mehr als 97 Millionen Franken und eine Einfuhr von daselbst in der Höhe von 33 Millionen Franken. Nach Asien, Afrika und Australien nebst Polynesien führt die kleine Schweiz für 27 Millionen Franken Waren aus und führt von diesen entlegenen

Kontinenten für fast 22 Millionen Franken Waren ein. Die Gesamtausfuhr betrug 1887 über 670, die Gesamteinfuhr mehr als 834 Millionen Franken. Von beiden Ziffern fällt ein nicht unbedeutender Prozentsatz auf den Meeresweg. Es ist aber noch zu berücksichtigen, daß eine neutrale Schweizerflagge während eines allgemeinen europäischen Krieges sehr viel von dem Handel und den Transporten an sich ziehen könnte, der den kriegführenden Völkern entzogen werden müßte. Demzufolge lohnt es nicht bloß der Anstrengungen schweizerischer Großhändler zur Errichtung einer schweizerischen Handelsmarine, sondern auch den eventuell kriegführenden Nationen kann diese Flagge selbst nur willkommen sein, wenn allenfalls ihr überseeischer Bedarf damit geschützt würde, da an deren Neutralität nicht zu zweifeln ist. Die Beratungen des schweizerischen Bundesrates stehen somit nach jeder Richtung unter einem günstigen Zeichen."

9. Fragebogen des Politischen Departementes vom 14. August 1913 an die schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen, betreffend der Eingabe der Firma Gallusser & Co., Tientsin.

1. Können Fremde in Ihrem Lande Besitzer von Schiffen sein, auf welchen die betreffende Landesflagge weht:
   a) wenn sie selbst im Lande wohnen?
   b) wenn sie anderswo wohnen?
2. Ist es notwendig, daß Einheimische an dem Reedereiunternehmen beteiligt sind, das der Fremde unter jener Flagge erstellen will?
3. Wenn eine Handelsgesellschaft Besitzer eines Schiffes werden will, so sind gewisse Bedingungen zu erfüllen. Welches sind diese vom Standpunkte:
   a) Der Nationalität? Müssen z. B. alle Teilnehmer der Nation angehören, deren Flagge geführt wird? Müssen die Verwaltungsratsmitglieder oder eine gewisse Anzahl von ihnen, oder müssen nur die Geschäftsführer diese Bedingung erfüllen?
   b) Des Domizils? Muß die Gesellschaft ihren Sitz in diesem Lande haben? Müssen die Gesellschafter, die Verwaltungsratsmitglieder, Geschäftsführer usw. in diesem Lande wohnen?
4. Können Fremde und vor allem Schweizer, die unter dem Konsularschutze des Mutterlandes in einem Koloniallande wohnen, in ihrer Eigenschaft als Beschützte Schiffseigner werden und die Flagge der beschützenden Nation auf solchen Schiffen hissen? Wenn ja, ist dies zu den gleichen Bedingungen möglich wie deren eigenen Landsleuten oder zu welchen?
5. Muß sich der Registerhafen eines Schiffes, das die Flagge des Landes trägt, in dem sie wohnen, auch in dem betreffenden Lande befinden? D. h. muß z. B. ein Schiff, das einem in China wohnenden Reeder zugehört, seinen Registerhafen in dem Mutterlande haben, dessen Flagge (bei Exterritorialität) es führt, oder genügt es, wenn das Schiff auf einem entsprechenden Konsulat in China eingetragen wird?
6. Gibt es in Ihrem Lande Bedingungen betreffend der Nationalität des Kapitäns oder der Mannschaft?
7. Können Fremde eine Hypothek auf ein Schiff unter der Flagge ihres Landes nehmen?
8. Haben Sie Kenntnis von Schweizern, die in ihrem Wohnlande wohnen und Besitzer von Schiffen sind? Welche Flagge führen diese Schiffe und welchen Bedingungen sind deren Besitzer allgemein unterworfen?

9. Haben Sie je Kenntnis erhalten von Schweizern, die im Lande Ihres Geschäftsbereiches niedergelassen waren und an der Möglichkeit, Schiffseigner zu werden, durch die Tatsache verhindert wurden, daß der schweizerische Bundesrat den Gebrauch der Schweizerflagge auf dem Meere nicht bewilligt hatte oder dies die vorhandene Gesetzgebung in Ihrem Lande nicht zuließ?

10. Glauben Sie, es wäre von Interesse, unsern Landsleuten den Erwerb von Schiffen zu erleichtern?

(Anmerkung des Verfassers: Im Brouillon des Politischen Departementes war noch eine weitere elfte Frage vorgesehen, die indessen nicht gestellt wurde: Glauben Sie, daß die Regierung Ihres Landes bereit wäre, ein besonderes Abkommen zu treffen, das Schweizer berechtigen würde, jene Flagge zu führen?)

10. Antwortschreiben des Politischen Departements vom 23. Februar 1914 an die Firma Gallusser & Co., Tientsin.

„En raison du très petit nombre de nos compatriotes qui, à l' etranger, sont propriétaires de tout ou partie d'un navire le moment ne nous paraît pas encore venu, de rompre avec la pratique suivie jusqu'au présent par le Conseil Fédéral et d'accorder aux Suisses armateurs le droit de battre pavillon fédéral. Il est à remarquer, d'ailleurs, que nos compatriotes qui ont voulu posséder des bateaux et faire le métier d'armateur ont toujours trouvé moyen, presque sans exception, d'arriver à leurs fins en se pliant aux circonstances.

D' autre part, on se heurterait à des difficultés presque insurmontables, en raison de la responsabilité qu'entraîne pour un gouvernement l'octroi du pavillon sans parler des complications politiques auxquelles la porte est ouverte toute grande et des sacrifices très lourds que devrait s'imposer la Confédération pour la protection économique de son commerce maritime.

Nous vous avons d'ailleurs donné déjà un aperçu des difficultés qu'il y aurait à vouloir arborer le pavillon suisse sur mer.

L' enquête, à laquelle nous nous sommes livrés, est venue confirmer ces prévisions, et nos représentants diplomatiques et consulaires ont été presque unanimes à déclarer que la création d'une marine marchande suisse emporterait pour le Conseil Fédéral des charges certaines et très considérables qui risqueraient fort de n'être jamais compensées par les avantages qu'on pourrait en retirer.

11. Entwurf zu einer schweizerischen Seerechtsordnung durch Professor Max Huber, Zürich, im August/September 1918 ausgearbeitet.

Der schweizerische Bundesrat, gestützt auf den Beschluß vom 3. August 1914, beschließt folgende

Verordnung betreffend die Meerschiffahrt unter Schweizerflagge.

I. Allgemeine Bestimmungen.

Verleihung: (Art. 1)

Das Recht zur Führung der Schweizerflagge auf dem Meere kann vom Bundesrate verliehen werden:
— an Abteilungen der eidgenössischen Verwaltung;
— an Korporationen, welche nach schweizerischem Recht

in der Schweiz begründet sind und ausschließlich Schweizerbürger zu Mitgliedern haben;
— an in der Schweiz domizilierte Schweizerbürger.
Die Verleihung erfolgt für bestimmte, namentlich bezeichnete Schiffe. Diese erhalten dadurch die Eigenschaft schweizerischer Seeschiffe. Die Verleihung ist widerruflich und nicht übertragbar. Der Bundesrat setzt in der Verleihung die Bedingungen fest, unter denen die Schifffahrt ausgeübt werden darf.

Heimathafen: (Art. 2) Die Stadt Basel ist der Heimathafen für alle schweizerischen Seeschiffe.

Schiffsregister: (Art. 3) Das Handelsregister des Kantons Baselstadt führt das Schiffsregister.

II. Betrieb der Schiffahrt.

Erfordernisse der Besatzung: (Art. 4) Als Schiffer, Offiziere und Schiffsleute werden solche Personen zugelassen, die in gleicher Eigenschaft auf den Schiffen eines anderen seefahrenden Staates dienen können.

Erfordernisse des Schiffes: (Art. 5) Als schweizerische Seeschiffe werden nur solche Schiffe zugelassen, die von einem durch einen schweizerischen Konsul bezeichneten Sachverständigen als seetüchtig bezeichnet worden sind.

Vorschriften für den Dienst: (Art. 6) Für den Dienst auf den schweizerischen Seeschiffen gelten die folgenden . . . Bestimmungen der niederländischen Gesetzgebung.

Konsulate: (Art. 7) Die schweizerischen Konsulate in den von schweizerischen Seeschiffen angelaufenen Häfen haben die Rechte und Pflichten, welche den niederländischen Konsuln in Bezug auf die Handelsschiffahrt zustehen.

III. Zivil-, Straf- und Prozeßrecht.

Zivilrecht: (Art. 8) Strafbare Handlungen, die an Bord eines schweizerischen Seeschiffes begangen werden, werden nach dem Rechte des Heimathafens beurteilt.
Die Art. 381—415 und 469—474 des niederländischen Strafgesetzbuches finden sinngemäß Anwendung auf Vergehen und Übertretungen, die an Bord eines schweizerischen Seeschiffes oder vom Kapitän oder der Mannschaft eines schweizerischen Seeschiffes an irgend einem Orte begangen werden.
Soweit die zitierten Artikel des niederländischen Strafgesetzes nach diesem Bundesratsbeschlusse gelten, findet der allgemeine Teil des Bundesgesetzes betreffend das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 4. Hornung 1853 sinngemäße Anwendung. Die in Art. 9, lit. a. Ziff. 1 des niederländischen Strafgesetzes vorgesehene Freiheitsstrafe entspricht der Zuchthausstrafe des Bundesstrafrechts, diejenige in lit. a. Ziff. 2 des zi-

tierten Gesetzes erwähnte der Gefängnisstrafe des Bundesstrafrechts. Für die Umrechnung der Geldbußen wird ein holländischer Gulden zu zweieinhalb Franken gerechnet.

Gerichtsstand in Zivilsachen: (Art. 9) Für alle Klagen, die gegen den Eigentümer, Besitzer oder Schiffer eines schweizerischen Seeschiffes erhoben werden, besteht ein Gerichtsstand am Heimathafen.

Gerichtsstand in Strafsachen: (Art. 10) Strafbare Handlungen, begangen an Bord schweizerischer Seeschiffe, werden von den Gerichten des Heimathafens beurteilt, ebenso alle Vergehen und Übertretungen, deren sich Kapitäne und Mannschaften schweizerischer Seeschiffe in Verletzung der Art. 381—415 und 469—474 des niederländischen Strafgesetzes schuldig machen.

(Vorbehalt ausländischer Gerichtsbarkeit: Soweit nach Völkerrecht einem andern Staate die Gerichtsbarkeit über Handlungen an Bord eines schweizerischen Seeschiffes zusteht und von ihm in Anspruch genommen wird, unterliegen die betreffenden Handlungen nicht der schweizerischen Gerichtsbarkeit.)

IV. Schlußbestimmungen.

Vollzug des Beschlusses: (Art, 11) Die Aufsicht über die Meerschiffahrt unter Schweizerflagge steht dem . . . Departemente zu. Es erläßt die zum Vollzug dieses Beschlusses erforderlichen Verfügungen und stellt die Schiffspapiere auf Grund der bundesrätlichen Verleihungen aus.

Inkrafttreten: (Art. 12) Dieser Beschluß tritt sofort in Kraft.

(Anmerkung des Verfassers: Der ursprüngliche Entwurf im Bundesarchiv kennt keinen Art. 9, sondern faßt den Gerichtsstand in Zivilsachen, in Strafsachen und den Vorbehalt ausländischer Gerichtsbarkeit unter Art. 10 zusammen.)

12. **Protokoll über die XXX. Sitzung der „Allgemeinen Konferenz für die Freiheit der Verkehrswege und des Durchgangsverkehrs" vom 19. April 1921 (kurz „Verkehrskonferenz von Barcelona" genannt).**

Rapporteur: M. Valloton (Suisse).

Le pavillon est un symbole de la souveraineté. Il est généralement admis, que les Etats souverains ont, en vertu de cette souveraineté même, le droit au pavillon maritime.

Les auteurs qui se sont occupés de la question du droit au pavillon maritime des Etats enclavés, tels que Blunschli, Perels, Bonfils l'ont résolue dans le sens affirmatif.

Divers traités inter partes conclus par des Etats enclavés, notamment dans l' Amérique du Sud (par exemple entre l' Uruguay et la Bolivie) leur ont reconnu le droit au cabotage qui implique le port du pavillon. Sur le Rhin, la Suisse jouit déjà actuellement du droit au pavillon, droit dont elle a fait

usage même dans les eaux maritimes. Il est probablement de même d'autres Etats enclavés.

Les traités de paix les plus récents ont jugé néanmoins utile de consacrer ce droit au pavillon, en faveur des navires de mer des Etats sans littoral maritime, en le subordonnant néanmoins à la formalité de l'enregistrement des ses navires en un lieu unique déterminé situé sur le territoire de cet Etat enclavé. Ce lieu constituera pour ces navires le port d'enregistrement.

Il serait évidemment contraire au principe d'égalité des Membres de la Société des Nations de refuser la reconnaissance de ce même droit à certains Etats enclavés parce qu'ils n'auraient pas été parties à ces traités de paix.

C'est pourquoi la commission d'étude, réunie à Paris en vue de la préparation des textes de convention aujourd'hui soumis à notre Conférence, accueillit avec faveur la proposition de la délégation de Suisse tendant à mettre fin à la situation anormale résultant de l'application actuelle de l'article 225 du Traité de Saint-Germain. Aujourd'hui en effet, un Etat enclavé qui ne serait pas membre de la Société des Nation, mais signataire du Traité de Saint-Germain, jouirait d'un droit non reconnu à des Etats enclavés membres de cette société.

La commission des voies navigables de la Conférence de Barcelone a fait l'accueil le plus favorable à la proposition de la commission d'étude. Aprés avoir voté à l'unanimité et sans discussion le principe juridique contenu dans le projet de convention III bis du livre vert, elle a jugé que sous la forme d'une déclaration internationale, d'une durée permanente, elle assurerait une valeur juridique supérieure à cette reconnaissance du droit au pavillon des Etats privés de littoral maritime.

La commission unanime a l'honneur de recommander en conséquence l'adoption de la déclaration ci-après:

Déclaration internationale du droit au pavillon des Etats privés de littoral maritime:

„Les Etats soussignés dûment autorisés déclarent reconnaître le pavillon des navires de tout Etat qui n'a pas de littoral maritime lorsqu'ils sont enregistrés en un lieu unique, déterminé, situé sur son territoire; ce lieu constituera pour ces navires le port d'enregistrement."

(Anmerkung des Verfassers: Die endgültige Fassung, von 34 Nationen angenommen, beginnt: „Les soussigneés, dûment autorisés à cet effet, déclarent que les Etats, qu'ils représentent, reconnaissent le pavillon des navires de tout Etat . . . etc.)

13. **Exposé von Professor Max Huber anläßlich des Versuches zur Begründung einer „Helvetischen Reederei A.-G.", Ende 1922.**

Den Anlaß zur Petition geben offenbar private finanzielle Interessen, möglicherweise besteht vor allem ein Interesse der Promotoren daran, nicht unter die englischen Steuergesetze zu fallen. Es ist deshalb denkbar, daß das heute vorhandene Interesse der Gesuchsteller unter veränderten Verhältnissen wieder dahin fallen wird. Für den Bund entsteht daraus die Frage, ob er die durch die Einführung der Schweizerflagge bedingte, gesetzgeberische Aktion unternehmen, und die mit der Führung der Schweizerflagge auf hoher See verbundene politische Verantwortung übernehmen will, wenn das Ganze nicht von einem dauernden und allgemeinen schweizerischen Interesse getragen ist.

Zugunsten eines Eintretens auf die Sache sprechen namentlich folgende Umstände:

1. Nachdem die Konferenz von Barcelona auf Wunsch der Schweiz und tatsächlich allein für die Schweiz die Deklaration betreffend das Flaggenrecht der Binnenstaaten erlassen hat, ist es beinahe eine moralische Pflicht der Schweiz, ihrerseits legislatorisch von der international bestehenden Möglichkeit Besitz zu ergreifen, zumal jetzt, wo ein konkretes Begehren nach dieser Richtung vorliegt und die früher bestehenden völkerrechtlichen Bedenken wenigstens in einem Hauptpunkt beseitigt sind.
2. Die Erfahrungen des Jahres 1918 haben gezeigt, daß die Improvisation einer Schweizerflotte in Kriegszeiten sowohl nach der diplomatischen und gesetzgeberischen, wie nach der wirtschaftlichen und organisatorischen Seite außerordentlich schwierig ist, ja so kompliziert, daß eben die Sache in nützlicher Frist kaum zu verwirklichen sein würde. Wenn man in Kriegszeiten die Möglichkeit haben will, den außerordentlichen Anforderungen genügen zu können, um unter Schweizerflagge zu fahren, so muß diese Schiffahrt schon in Friedenszeiten organisiert werden.
3. Die Beteiligung von schweizerischem Kapital wäre bei einem Reedereiunternehmen durchaus möglich.

Formell kommt nur ein allgemeinverbindlicher dringlicher Bundesbeschluß in Frage, der eine möglichst weitgehende Ermächtigungsklausel enthielte. Das Ganze müßte zudem einen provisorischen, tastenden Charakter haben.

14. **Noten der Großmächte betreffend Garantierung des von der Schweiz sicherzustellenden Schiffsraumes für den Import und Export von Überseegütern während eines kommenden Krieges.**

14a) **Auszug aus der Note Englands vom 10. Mai 1939.**

„If the Swiss Federal Government complete their arrangements to obtain an option to hire a block of non british tonnage not belonging to a possible ally, to cover about one third of their total shipping requirements in war, and will keep His Majesty's Government in the United Kindom fully advised of the arrangements they make und the names of the ships concerned, His Majesty's Government will undertake not to requisition or force into their service any such ships, subject to their being satisfied that the ships and their cargoes will not be used in a manner which might assist an ennemy."

In Frankreich hatte der Chef des Kriegstransportamtes anläßlich der, in Paris vom 31. August bis 2. September geführten Verhandlungen über Transitfragen, gemäß seinem eigenen Schreiben vom 9. September 1939 an das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement erreicht: „Immunität für die ausschließlich mit Schweizerfrachten beladenen Schiffe. Frankreich stimmt der von mir im April verlangten Gewährung der Immunität für unsere Schiffsladungen in gleicher Weise zu wie England."

14b) **Memorandum des Auswärtigen Amtes in Berlin an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin vom 26. August 1939:**

„Das Auswärtige Amt beehrt sich, der schweizerischen Gesandtschaft auf die von dem Herrn Schweizerischen Gesandten persönlich übergebene Notiz vom 20. Juli des Jahres betreffend den Überseetransport schweizerischer Güter auf neutralen Schiffen im Falle eines Krieges das Folgende zu erwidern:

1. Im Falle eines Krieges werden neutrale Schiffe, die ausschließlich Waren für die Schweiz führen, auf hoher See von deutscher Seite grundsätzlich die gleiche Behandlung wie andere neutrale Schiffe erfahren. Die deutschen Seestreitkräfte werden jedoch neutralen Schiffen, die ausschließlich zur Versorgung der Schweiz mit den für sie notwendigen Waren verwendet werden, jede Rücksicht zuteil werden lassen, die mit der Kriegslage vereinbart werden kann.
2. Die Deutsche Regierung beabsichtigt nicht, Schiffe zu requirieren, die von der Schweiz für den Kriegsfall durch Abschluß von Optionsverträgen mit Reedereien neutraler Staaten für Transporte von Waren für die Schweiz vorgesehen sind und im Einzelfalle für diesen Zweck ausschließlich verwendet werden.

14c) **Note des italienischen Außenministeriums an die schweizerische Gesandtschaft in Rom vom 15. Juli 1940 betreffend die Überlassung italienischer Häfen zum Überseeverkehr mit der Schweiz:**

„In riposta alla Nota Verbale No. 00905 del 6 corrente, il Regio Ministero degli Affari Esteri ha l'onore, di communicare alla Legazione di Svizzera che le competenti Regie Autorità hanno confermato di aver preso tutte le destinate all'approvigionamento della Svizzera diretto ai porti italiani."

15. **Noten der Großmächte betreffend Bestätigung der schweizerischen Notifikation über den Gebrauch der schweizerischen Flagge zur See vom 10. April 1941.**

15a) Das italienische Außenministerium äußerte sich Mitte April:
„Il Regio Ministero degli Affari Esteri ha l'onore di accusare riccevuta della Nota Verbale No. 663 del 10 corrente mese, con cui la Legazione di Svizzera ha reso la decisione del Consiglio federale di introdurre la bandiera svizzera sulle navi mercantili. Al riguardo il Regio Ministero ha l'onore di communicare che le competenti Regie Autorità consentono a garantire la libertà di navigazione delle navi mercantili battenti bandiera svizzera purché vengano osservate da parte delle Autorità Federali le seguenti condizioni:
1. che le navi acquistate dalla Confederazione non appartengano al momento dell' aquisto a paesi in guerra con l'Italia.
2. che gli equipaggi delle navi mercantili battenti bandiera svizzera appartengano a paesi neutrali."

15b) Die Verbalnote des Auswärtigen Amtes Berlin vom 23. April 1941 lautete:

„Das Auswärtige Amt beehrt sich, der Schweizerischen Gesandtschaft den Empfang der gefälligen Verbalnote vom 10. d. M. betreffend Einführung der schweizerischen Flagge zur See zu bestätigen. Seitens der Deutschen Regierung als kriegführender Macht muß jedoch darauf aufmerksam gemacht werden, daß auch die Schweiz keine weitgehenderen Rechte für ihre Flagge in Anspruch nehmen kann als diejenigen, die sich aus der allgemeinen Rechtsstellung der Neutralen und den der Schweiz von deutscher Seite vor Kriegsbeginn abgegebenen Zusagen ergeben. Die Deutsche Regierung legt Wert darauf, dies festzustellen, um etwaigen künftigen Mißverständnissen für den Fall vorzubeugen, daß unter Schweizer Flagge fahrende Schiffe durch den Seekrieg in Mitleidenschaft gezogen werden sollten."

15c) Die amerikanische Antwortnote vom 26. April 1941, von Cordell Hull an die schweizerische Gesandtschaft in Washington übergeben, enthielt gemäß Schreiben des schweizerischen Gesandten ungefähr folgendes:
„. . . daß die amerikanische Regierung vom Beschluß des schweizerischen Bundesrates Kenntnis genommen und denselben den interessierten amerikanischen Regierungsstellen mitgeteilt hat.
Was nun eine allfällige Zusicherung der amerikanischen Regierung betrifft, unsere Schiffe im Kriegsfalle weder requirieren noch sonstwie in Anspruch nehmen zu wollen, so ist es mir (Bruggmann) leider nicht gelungen, eine formelle Erklärung in diesem Sinne zu erhalten. Sowohl das Staatsdepartement wie die Maritime Commission machten mich darauf aufmerksam, daß ein derartiger Verzicht in grundsätzlichem Widerspruch stände mit der Tendenz der Regierung, vom Kongreß Vollmachten zu erhalten, über Schiffe dritter Nationen, die in amerikanischen Häfen liegen, unter bestimmten Voraussetzungen zu verfügen. Diese Ablehnung der Zusicherung dürfe aber von schweizerischer Seite nicht dahin ausgelegt werden, daß die amerikanische Regierung irgendwie beabsichtige, schweizerische Schiffahrtsinteressen zu beeinträchtigen; im Gegenteil, wie man uns ja immer versichert habe, so werde es auch zukünftig das Bestreben der amerikanischen Regierung sein, alles zu tun, um die Versorgung unseres Landes nach Möglichkeit zu erleichtern. Beide Stellen glaubten mir versichern zu können, daß die der Schweiz gehörenden Schiffe zu allerletzt in Anspruch genommen würden, falls es sich im Kriegsfalle als unausweichlich zeigen sollte, auf Schiffe neutraler Länder zurückzugreifen."

15d) Note des Foreign Office in London vom 5. August 1941:
„I have the honour to inform Your Excellency, that if the Swiss Federal Coerncil will keep His Majesty's Government in the United Kingdom fully informed of the arrangements they make and of the names of the ships concerned, and provided, that His Majesty's Government are consulted before any ship is purchased or transferred to the Swiss flag and raise no objection to the particular purchase or transfer, they will undertake not to requisition or force into their service any such ships, subject to their being satisfied that the ships and their cargoes will not be used in a manner which might assist the ennemy.
This assurance is without prejudice to the discussion now proceeding between you and the Minister of War Transport regarding certain particular ships for which ship-warrants have been requested and regarding Greek ships on time charter to Swiss charterers."

sig. I. K. Roberts
(for the Secretary of State)

15)e Note Japans vom 5. August 1941:
„Me référant à la lettre No, F. 1. 2.—66 de Votre Excellence en date du lo avril dernier, relative à la décision du Conseil Fédéral Suisse, d'introduire le pavillon Suisse sur mer, et faisant suite à la réponse No. 17/E2 de mon prédécesseur du 23 mai dernier, j'ai l'honneur de faire savoir à Votre Excellence que le Gouvernement Impérial n'a aucune objection à présenter contre la décision du Conseil Fédéral Suisse, pourvu que l'octroi du pavillon suisse par le Conseil Fédéral soit soumis aux conditions énumérées dans la lettre susmentionnée."

sig. Teijiro Toyoda
(Ministre des Affaires étrangères).

15f) Der Bundesratsbeschluß betreffend die Schiffahrt unter Schweizerflagge zur See vom 9. April 1941 wurde bei sämtlichen Staaten, in welchen die Schweiz eine diplomatische Vertretung hatte, eingeschlossen Staaten wie Belgien, Dänemark, Norwegen, Holland, Polen etc. notifiziert. Dabei wurde von den USA. die einschränkende Bedingung gestellt, „daß der Bundesrat bis zur Beendigung des Krieges nur sovielen Schiffen das Recht zur Führung der Schweizerflagge erteilen möge, als zur Aufrechterhaltung der für die Schweiz lebensnotwendigen Transporte notwendig sei."

C. Literaturverzeichnis

v. Alvensleben. Die Behandlung der Neutralen, Berlin 1918.
Annuaire de l'Institut de Droit International, Bd. 15, Paris 1896.
Arlett, Hans. Zur Entwicklung der Seeschiffahrt und des Seeschiffbaues nach dem Weltkriege, Kiel 1926.

Balch, Th. International Courts of Arbitration, 4. Aufl. Philadelphia 1912.
Balch, Th. W. The alabama arbitration, Philadelphia 1900.
von Beckerath, E. Die Seehafenpolitik der deutschen Eisenbahnen und die Rohstoffversorgung, Berlin 1918.
von Below, Georg. Probleme der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen 1926, 2. Aufl.
Blumer, J. J. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1887.
Blumer, Walter. Stammtafeln und Bilder zur Geschichte der Blumer in: Archiv für schweizerische Familienkunde, Bd. 1.
Blunschli, J. C. Das moderne Völkerrecht, 3. Aufl., Nördlingen 1878.
Bonfils, H. Lehrbuch des Völkerrechts, übersetzt von Grah, Berlin 1904.
Bonjour, Edgar. Geschichte der Schweiz im 19. u. 20. Jahrh., Zürich 1938.
Brown, Sidney H. Der neutrale Charakter von Schiff und Ladung im Prisenrecht, Zürich 1926.
Burckhardt, Walter. Schweizerisches Bundesrecht, Frauenfeld 1930.
Bruker, E. Die Veränderungen des Seeverkehrs im Südatlantik seit dem Weltkriege, Stuttgart 1935.

Calvo, Charles. Le droit international, Paris 1880/1.
Clunet, S. Journal du droit international privé, Paris Bd. 30.
Cuno, Wilhelm. Der Friedensvertrag und die deutsche Schiffahrt Berlin 1920, in: Deutschlands Wiederaufbau, H. 5.
de Cussy, F. Phases et causes célèbres du droit maritime des nations, Leipzig 1869.

Dierauer, J. Geschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Sechster Band 1848—1918 von H. Schneider, Zürich 1931.
Duckwitz, A. Der deutsche Handels- u. Schiffahrtsbund, 2. Aufl., Bremen 1848.

Ermatinger. Jakob Dubs als schweizerischer Bundesrat von 1861—1872, Leipzig 1933.
Essberger, John T. Die deutsche Seeschiffahrt, Schriften des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Leipzig, Heft 5, Leipzig 1938.
Eucken, Walter. Die Verbandsbildung in der Seeschiffahrt, in: Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, herausgegeben von Gustav Schmoller und Max Sering, Heft 172, Leipzig 1914.
Eulenburg, Franz. Außenhandel und Außenhandelspolitik, Tübingen 1929.

Fitger, E. Die wirtschaftliche und technische Entwicklung der Seeschiffahrt von der Mitte des 19. Jahrh. bis auf die Gegenwart, Leipzig 1902, in: Schriften für Sozialpolitik, Bd. 103.
Fleiner, F. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
Freuler, Kaspar. Landammann Eduard Blumer, in: „Schweizerköpfe" Heft 3, Zürich 1928.
Fueter, Eduard. Die Schweiz seit 1848, in: Der Aufbau moderner Staaten, Bd. 1, Zürich 1928.

Gagliardi, Ernst. Geschichte der Schweiz, Bd. III, Zürich 1938.
Geering, Traugott. Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges, Bd. 3, Basel 1928.
Gesellius, T. Die Motorsegelschiffahrt, Hamburg 1938.
Glier, L. Die Meistbegünstigungsklausel, Berlin 1905.
Gothein, Eberhard. Die Schiffahrt der deutschen Ströme, Bd. 2, Leipzig 1903, Geschichtliche Entwicklung der Rheinschiffahrt im XIX. Jahrh., in: Schriften für Sozialpolitik, Bd. 101.
Grimm, Helmuth. Internationales Flaggenrecht in Kriegszeiten, Hambg. 1921.

Haarmann, H. Die ökonomische Bedeutung der Technik in der Seeschiffahrt, Leipzig 1908.
Haab, Robert. Schweizerisches Seerecht, Basel 1942 in: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 15.
Haberler, Gottfried. Der internationale Handel, Berlin 1933 in: Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft Abtlg. Staatswissenschaft XLI.
Helander, Sven. Artikel „Seeschiffahrt" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. Bd. 7, S. 303—423.
Helfferich, E. Weltwirtschaftskrise und Seeschiffahrt.
His, E. Die Rechtsgrundlagen einer schweizerischen Gesetzgebung über die Großschiffahrt auf internationalen Gewässern, als Druckschrift No. 16 der Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht, Zürich 1922. Vgl. auch unter Zeitschriften.
Huber, Max. Die rechtlichen Verhältnisse einer schweizerischen Meerschiffahrt unter Schweizerflagge, als Druckschrift No. 7 der Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht, Zürich 1918.

Isermeyer. Der Wiederaufbau der deutschen Handelsschiffahrt, Berlin 1917.

Jacobsen, Fr. Seerecht des Friedens und des Krieges in Bezug auf die Kauffahrteischiffe, Altona 1815.
Jaquet, N. Grundzüge einer schweizerischen Schiffahrtspolitik in: Festgabe für M. Mangold, Basel 1941, S. 94 ff.
Jenne, Willy. Volkswirtschaftliche Erörterungen über eine schweizerische Meerschiffahrt, Basel 1919.
Jenny-Trümpy, A. Handel und Industrie des Kantons Glarus, in: Jahrbuch des Historischen Vereins des Kantons Glarus, Bd. 33 und 34.
Joos, Wilhelm. Schutzaufsicht, Organisation und Leitung der schweizerischen Auswanderung, 9. Aufl. Selbstverlag des Verfassers, 1864.

Kaegbein. Schiffahrt und Schiffbau Deutschlands und des Auslandes, 1913/14, Hamburg 1914.
Kaiser, S. Bundesstaatsrecht.
v. Kaltenborn. Grundsätze des praktischen europäischen Seerechtes, Bd. 1, Berlin 1851.

Kern, J. C. Politische Erinnerungen, 1833—1883, Frauenfeld 1887.
von Kirchheim. England unter falscher Flagge, in: Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. IX.
Koenigs, G. Aktive Seeschiffahrtspolitik, Heft 50.
Köster, A. Das antike Seewesen.
Krause, H. Art. „Flaggenrecht" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. II.

Laas, W. Die Schiffe, in: Die Technik des 20. Jahrh., Bd. 4.
Levi, Leone. Commercial Law of the world; or, the Mercantile Law of the United Kingdom compared with the Codes and Laws of Commerce of . . ., London, 1854.
Lindenmaier, Art. „Flaggenrecht" in: Rechtsvergleichendes Handwörterbuch, Bd. III.
Linder, R. Referat über die Auswanderungsfrage, in den Schriften der Gemeinnützigen Gesellschaft, Liestal 1854.
List, Friedrich. Das nationale System der Politischen Oekonomie, 5. Aufl., Jena 1928 in: Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister, Bd. III.
Liszt, F. von. Das Völkerrecht, 10. Aufl., Berlin.
Lohse, Franz. Die Entwicklung der Trampschiffahrt in der Nachkriegszeit, Dresden 1934.

Marquardsen. Der Trentfall, Erlangen 1862.
Mueller, Rudolf. Das Flaggenrecht von Schiffen und Luftfahrzeugen nach Völkerrecht und Landesrecht, in: Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. XIII, Breslau 1926, S. 233—273 und 353—397.
Müller-Renner, E. Ursachen der Weltteuerung, unsere Transportkalamität und die schweizerische Handelsflotte, 1919.
Mötteli, Hans. Die schweizerische Auswanderung nach Nordamerika mit besonderer Berücksichtigung der Kolonie Neu-Glarus und der Auswanderungspropaganda von Nationalrat Dr. Joos. Zürich 1920.

Neubecker, O. Fahnen und Flaggen, Leipzig 1939.

Oechsli, Wilhelm. Jakob Dubs, Allgemeine Deutsche Biographie, Nachtragband 48, Leipzig 1904.
Oppenheim, L. International Law, London 1920, Bd. II.
Ortolan, M. T. Règles internationales et diplomatie de la mer, Paris 1845, Bd. I.

Pauer, Rudolf, Ritter und Edler von. Die Entstehungsgeschichte der Washingtoner Regeln, München 1908.
Perels, F. Das internationale öffentliche Seerecht der Gegenwart, Berlin 1903.
Pieth, Fritz. Die Entwicklung zum schweizerischen Bundesstaat in der Beleuchtung preußischer Gesandtschaftsberichte aus den Jahren 1819—1833, Basel 1944 in: Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, Bd. 17.
Priester, Hans E. Der Wiederaufbau der deutschen Handelsschiffahrt, Berlin 1926.

Reinecke, Fr. Deutsches Flaggenhandbuch, Leipzig 1900.
Rettich, H. Die Völker- und Staatsrechtlichen Verhältnisse des Bodensees, historisch und juristisch untersucht. Tübingen 1884.
Rivier, A. Principes du droit des gens, Paris 1896, Bd. I.
Rosenberg, S. Der Anteil der Binnenschiffahrt am Seeverkehr, in: Jahrbuch der philosophischen Fakultät der Universität Königsberg, 1922.
Salin, Edgar. Geschichte der Volkswirtschaftslehre, Bern 1944, III. Aufl.

von Salis. Schweizerisches Bundesrecht, Bd. I der I. und 2. Aufl.
Sax, Emil. Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 2. Aufl., Berlin 1918.
Schmidt, Peter Hch. Die Schweiz und die europäische Handelspolitik, Zürich 1914.
Schollenberger, J. Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Berlin 1920.
Politik in systematischer Darstellung, Berlin 1903.
Die Schweiz seit 1848, Berlin 1908.
Schroedter, E. Die englische Handelsschiffahrt.
Scholvin, Johann. Deutsche Schiffahrt nach Süden und Osten, Köln 1938.
Schweizer, Paul. Geschichte der schweizerischen Neutralität, Frauenfeld 1895.
Schwemer, Richard. Geschichte der freien Stadt Frankfurt a. M. (1814—1866) Bd. II, Frankfurt a. M. 1912.
Siegel, Rud. Die Flagge, Berlin 1912.
Siegert, F. P. Die Subventionen der Weltschiffahrt und ihre sozialökonomischen Wirkungen, Berlin 1930.
Smolensky, Max. Die Stellung und Bedeutung des Oesterreichischen Lloyd, Zürich 1916.
Spiropulos, J. Das Recht des Binnenstaates auf Flaggenführung zur See, in: Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 13, 1926.
Spyri, J. L. Die schweizerische Auswanderung, in: Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, Zürich 1865.
S. S. S. Tableau de son activité, Bern 1920.
Stern, Alfred. Geschichte Europas, Abtlg. 3 (1848—1878), Berlin 1894.
Stier-Somlo, F. Die Freiheit der Meere und das Völkerrecht, Leipzig 1917.
Stoerck, F. Studien zum See- und Binnenschiffahrtsrecht, Freiburg i. B., 1897.
Strupp, K. Wörterbuch des Völkerrechts.
Szczur, Felics. Die Seeschiffahrt Polens, Freiburg (Schweiz) 1935.

Thiess, C. Die Hamburg-Amerika-Linie, in: „Moderne Zeitfragen" No. 14.
Treitschke, Heinrich von. Deutsche Geschichte im 19. Jahrh., Leipzig 1928/29.

Ullmer, R. E. Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden, Zürich 1866.
Van der Borght, R. Zur Frage des Einflusses der Entfernung auf die Güterbewegung, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Augustheft 1903.
derselbe: Die Weltwirtschaft und der internationale Handel.
Varadi, M. La Libertà dei mari e lo stato chiuso, Florenz 1922 (Zürcher Dissertation 1920).

Wartmann, H. Industrie und Handel der Schweiz im 19. Jahrh., als Sonderdruck aus Seippel: Die Schweiz im 19. Jahrh., III Bern, 1902.
Wehberg, Hans. Das Seekriegsrecht, 1915.
Wessel. Artikel: „Internationales Flaggenrecht" im Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. I.
Wiesendanger, Paul. Die Entwicklung des Seeschiffahrtsrechtes in der Schweiz, Zürich 1918.
Wurm, C. F. Die Aufgabe der Hansestädte, Hamburg 1847.
Wernicke, Wolfgang. Entwicklungstendenzen und Konjunkturschwankungen der Seeschiffahrt, Berlin 1935.
Zehender, F. Dr. Jakob Dubs, ein schweizerischer Republikaner (Eine Volksschrift), Zürich 1880.
Ziersch, Walter. Antonio Serra, Bonn 1905.

Zijst, W. A. van. De nationaliteit van schepen, beschouwd uit een internationaalrechtelijk oogpunt, Dissertation Utrecht, Amersfoort 1897
Zuellig, Stephen. Die Seefrachten, 1920—1938, Zürich 1942.

Handbücher, Zeitungen, Zeitschriften, Kataloge usf.

Amtliche Sammlung der Bundesgesetze.
Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft.
Repertorium der Abschiede der Tagsatzungen.
Statistik des Warenverkehrs der Eidg. Oberzolldirektion.
Lloyds Register of Shipping.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften III. u. IV. Auflage.
Rechtsvergleichendes Handwörterbuch.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaft.
Wörterbuch des Völkerrechts (Strupp).
Zeitschrift für Völkerrecht.
Schiffahrtsanzeiger und Reiseverkehrszeitung.
Strom und See.
Rheinquellen.
Dictionnaire diplomatique.
Große Schweizer, Art. Ermatinger: Jakob Dubs.
Schweizerköpfe.
Neue Zürcher Zeitung.
Neue Glarner Zeitung.
Tagblatt der Stadt Basel.
Die Weltschiffahrt.
Hansa.
Schweizer Volksfreund.
Limmat.
Züricher Post.
Weitere, in den Anmerkungen aufgeführte Zeitungen.

ANMERKUNGEN

[1]) F. Pieth: Die Entwicklung zum schweiz. Bundesstaat, S. 79.
[2]) Gagliardi: Geschichte der Schweiz, Bd. III, S. 1414 ff.
[3]) Friedrich List 1843.
[4]) Repertorium der Abschiede II, 582.
[5]) BBlatt 1859 II 217, 449, 460, 467, 476.
[6]) Pfarrer I. L. Spyri: Die schweizerische Auswanderung, in: Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, Zürich 1865.
[7]) Vgl. BBlatt 1851 III 157.
[8]) Dr. Wilhelm Joos: Schutzaufsicht, Organisation und Leitung der schweizerischen Auswanderung. Selbstverlag des Verfassers 1864, 9. Aufl. S. 38.
[9]) Vgl. J. Schollenberger: Die Schweiz seit 1848, S. 252 ff.
[10]) Vgl. Diskussionsprotokoll des Nationalrates vom 16. 12. 1864.
[11]) J. Schollenberger: Die Schweiz seit 1848, S. 251.
[12]) Vgl. Bericht Jakob von Tschudis an den Bundesrat vom 18. Juni 1861, Bundesarchiv. (Vgl. auch Anmerkung Nr. 137.)
[13]) Das erste schweizerische Konsularreglement datiert vom 1. Mai 1851 und wurde erstmalig ersetzt am 26. Mai 1875. Vgl. B. G. 2/293, B. G. I. 528 und BBlatt 1851 I 293.
[14]) Vgl. statt vieler das Beispiel, das der schweizerische Konsul in Kanagawa (heute verschmolzen mit Yokohama) in seinem Konsulatsberichte für das Jahr 1864 aufführt und das hier auszugsweise wiedergegeben werden soll. BBlatt 1865 IV 21 f. „Vermöge ihrer kontinentalen Lage ist die Schweiz in die Unmöglichkeit versetzt, mit Japan einen direkten Verkehr zu unterhalten. Es erfolgt hieraus auch die Unmöglichkeit, die Quantität der Ausfuhrartikel zu ermitteln, welche die Schweiz von Japan gekauft hat. Seide, Seidenwürmer und einige Phantasieartikel, von hier aus für Rechnung schweizerischer Kaufleute expediert, mußten den Weg über London oder Marseille nehmen. Es vermag daher niemand die Ziffer auch nur annähernd zu bestimmen, mit welcher die Schweiz am hiesigen Ausfuhrhandel beteiligt ist." Vgl. auch BBlatt 1857 I 549!
[15]) Vgl. die entsprechenden Sitzungsprotokolle in den eidgen. Missivenbüchern des Schweiz. Bundesarchivs über die 92., 159., 181. und 206. Sitzung des Bundesrates vom Jahre 1850, sowie die Präsidialverfügungen von 23. 8. und 16. 9. 1850.
[16]) Ausführlich dargestellt bei: Siegel: Die Flagge, Berlin 1912.
[17]) Dr. Rudolf Mueller: Das Flaggenrecht von Schiffen und Luftfahrzeugen nach Völkerrecht und Landesrecht, in Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. XIII, Breslau 1926, S. 233.
[18]) In der Botschaft vom 25. Nov. 1864 (BBlatt 1864 III 123 ff.) führte Jakob Dubs wörtlich aus: „Auch kann auf eine jüngste Erfahrung auf förmlichste offizielle Anerkennung der Schweizer Flagge auf dem Meere hingewiesen werden. Als nämlich unser Schweizer Gesandter in die Häfen von Japan einfuhr, trug das Schiff, welches ihn geleitete, die schweizerische Flagge, welche von den Schiffen aller dort repräsentierenden Seemächte mit dem üblichen Zeremoniell salutiert wurde."
[19]) Die betreffende Stelle des am 19. September 1853 vom französischen Gesandten in Bern Graf Salignac-Fénélon dem schweizerischen Bundesrat zugestellten Schreibens lautet: „Le Ministre de la Marine de Sa Majesté Impériale, s'occupant en ce moment de réviser l'Album des pavillons étrangers m'a exprimé le désir de connaître le pavillon de la Confédération . . ."
[20]) Flagge (Pavillon) im Gegensatz zu Fahne (drapeau), wobei der französische Seerechtler Ortolan in seinen „Règles internationales et diplomatique de la mer", Paris 1845, Bd. I S. 201, für diesen Begriff eindeutig festlegte: „Le pavillon est le signe distinctif apparent de la nationalité d'un navire."

[21]) So z. B. das englische Flaggenbuch „Flags of all Nations", verschiedene deutsche Flaggenbücher, die mir zur Einsicht zugekommen sind und als deren Neuestes gilt: Ottfried Neubecker: Fahnen und Flaggen, Leipzig 1939. Vgl. auch Brockhaus und Meyers Lexikone.

[22]) Anfrage des britischen Gesandten in Bern vom 22. Mai 1885 und Erwiderung des Politischen Departementes vom 26. Mai 1885 im Bundesarchiv. Das Antwortschreiben hatte folgenden Wortlaut: „En réponse de votre note du 22 courant, nous avons l'honneur, de retourner sous repli le dessin, représentant le drapeau de la Confédération Suisse . . ."

[23]) Vgl. Schreiben des Politischen Departementes vom 27. Dezember 1910 im Bundesarchiv.

[24]) Am 9. September 1931 stellte ein Auslandschweizer aus Berlin (Streckeisen) die generelle Anfrage, ob für Schweizerbürger überhaupt eine Möglichkeit bestände, sich als solche eigene Schiffe zu halten. Er berief sich auf die Tatsache, daß man ihm auf dem Reichsmarineamt im deutschen Flaggenbuch ein Bild der Schweizerflagge gezeigt habe. (Schreiben vom 9. September 1931.) Er erhielt von Bern aus den Rat, sich durch einen Strohmann oder durch Beteiligung an einer fremden Schiffahrtsgesellschaft zu helfen.

[25]) Vgl. für die weiteren Ausführungen auch: Archiv für schweizerische Familienkunde, Bd. I, S. 41 ff. daselbst: Walter Blumer: Stammtafeln und Bilder zur Geschichte der Blumer (auch als Sonderheft im Verlage Walter Blumers erschienen) sowie dessen, mir in verdankenswerter Weise zugestellten Unterlagen.

[26]) In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, vor allem infolge der Wirren der italienischen Unifikationskriege, verlor Ancona seine Bedeutung als Seehafen mehr und mehr zugunsten des mit staatlichen Mitteln subventionierten österreichischen Triest, dem sich in der Folge auch der schweizerische Exporthandel nach der Levante und nach Eröffnung des Suezkanals auch nach Indien und dem Fernen Osten zuwandte.

[27]) Der Taufakt durch den päpstlichen Landesherrn Pius IX. scheint aus unbekannten Gründen nicht zur Durchführung gekommen zu sein, wenigstens vermerkt eine schweizerische Zeitungsnotiz hierüber: „Die Filiale des Glarner Handelshauses Jenny & Blumer in Ancona hat den 17. ds. ein neues Schiff, den Dreimaster ‚Helvetia' von 1458 Tonnen Gehalt, vom Stapel gelassen. Der Taufakt wurde in besonders feierlicher Weise von dem Erzbischof Monsignor Antonucci in Person vollzogen. (Die protestantischen Blumer und Jenny sollen sich hierbei von einem Italiener haben vertreten lassen.) Die Patenstelle hatte der k.k. Stadt- und Festungskommandant Generalmajor Edler von Ruckstuhl übernommen. Dieses nach englischem Modell gebaute, in jeder Beziehung treffliche Schiff wird seine erste Reise nach England machen, um dort mit einer Schraubenmaschine versehen zu werden."

[28]) Eine Notiz in der „Neuen Glarner Zeitung" vom 30. Dez. 1857 bekräftigt diese Vermutung: „Es ist bekannt, daß das großartige Handelshaus Jenny und Blumer (auch hier falsche Firmenbezeichnung, der Verf.), das fast in allen Teilen der Erde seine Filialen hat, schon seit Jahren eigene Schiffe auf dem Adria-Meere hält", im weiteren wird auf die obenstehende Notiz der N. Z. Z. verwiesen (Fußnote [27]).

[29]) Vgl. Tagblatt der Stadt Basel vom 28. Juli 1858, Basler Staatsarchiv.

[30]) Dr. Willy Jenne. Volkswirtschaftliche Erörterungen über eine schweizerische Meerschiffahrt, Basel 1919, S. 41.

[31]) Vgl. auch: Geschäftsbericht des Handels- und Zolldepartement für das Jahr 1853, BBlatt 1854 II 302 ff.

[32]) So in Baselstadt am 2. Oktober 1854.

[33]) Das Tagblatt der Stadt Basel gibt am 15. Mai 1861 einen ausführlichen Bericht, wonach die ausdrücklich zugesicherte Erledigung der Einwanderung nach Brasilien oft nicht eingehalten wurde und die von Steinmann transportierten Leute auf der vor Rio de Janeiro liegenden Quarantäneinsel Santo Antonio abgesetzt und einem traurigen Schicksal überlassen wurden.

[34]) Vgl. Geschäftsbericht des Handels- und Zolldepartement für das Jahr 1853 im BBlatt 1854 II 302 ff.

[35]) Schreiben des schweizerischen Konsuls von Le Havre vom 6. Februar 1854 (soll wohl heißen: 6. April gemäß Bundesratsprotokoll der 56. Sitzung vom 10. April 1854): „Ce qui presse le plus, c'est d'arreter le torrent de lettres que me vont, je ne sais quelle annonce, qu'on peut facilement devenir officier et faire fortune dans la marine. Cela devient trop fort et il faut par pitié me venir un aide, en me sauvant de cette avalanche de demandes."

[36]) Die Veröffentlichung wurde am 10. April 1854 vom Bundesrate beschlossen und erschien im BBlatt 1854 II 114.

[37]) Vgl. R. E. Ullmer: Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehoerden, Bd. II, Nr. 1075, Zürich 1866.

[38]) Vgl. Botschaft vom 25. Nov. 1864 betr. die Ermächtigung zum Gebrauch der eidgenössischen Flagge: „Es ist wenigstens Tatsache, daß schon gegenwärtig eine ziemlich große Zahl von Schweizern in den Marinen aller möglichen Staaten angestellt sind, darunter sogar solche in sehr hervorragenden Stellungen. Es mag dies von dem großen Reichtum der Schweiz an Seen und Flüssen herrühren, welche die Liebhaberei eines großen Teils der Bevölkerung auf Beschäftigungen dieser Art lenkt." BBlatt 1864 III 123 ff.

[39]) Vgl. Historisches Jahrbuch des Kantons Glarus, Heft 34 S. 330.

[40]) Die Eingabe des gebürtigen Waadtländers A. M. Davis aus Yverdon datiert vom 4. Mai 1896 aus Liverpool und wird nach dem abschlägigen Bescheid des Bundesrates vom 2. Juni 1896 unter Hinweis auf einen anderen schweizerischen Seeoffizier (Tessiner), der die Eingabe unterstützt, wiederholt, ohne jedoch Erfolg zu haben.

[41]) Dieser Zwang besteht auch heute nur in ganz vereinzelten Fällen, z. B. fordert das österreichische Gesetz v. 17. 3. 1921 ausdrückliche Führung der Nationalflagge, jedoch ist das obligatorisch zu führende Flaggenattest an deren Stelle getreten.

[42]) R. Mueller zitiert als Beispiele von Flaggen, die keine Anerkennung fanden, die schwarz-rot-goldene Flagge der deutschen Revolutionsperiode, die durch Gesetz vom 31. Juli 1848 von der Frankfurter Nationalversammlung geschaffen wurde, die jedoch Lord Palmerston als Phantasieflagge erklärte. (Vgl. auch: Weiß: Code du droit maritime international, Paris 1858, Seite 287/288); dann die Flagge der provisorischen Regierung von Brasilien, die von Portugal zurückgewiesen wurde (vgl. Calvo Bd. IV S. 80); und um aus der großen Zahl von Beispielen in die neuere Zeit zu greifen, die rote Sowjetflagge, der lange Zeit keine allgemeine Anerkennung zukam. — S. 261 f.

[43]) Vgl. Mueller: S. 264 f. und S. Clunet: Journal du droit international privé, Paris Bd. 30, S. 469/470.

[44]) Vgl. auch über die Schiffe des Kirchenstaates bei v. Kaltenborn: Grundsätze des praktischen europäischen Seerechts, Berlin 1851, Bd. I, S. 60.

[45]) Näheres über die jüdische Handelsflagge in der Zeitschrift „Hansa", Hamburg 1922., Nr. 5, S. 147. Vgl. R. Mueller, S. 263 f., und dort zitierte Literatur.

[46]) Die Anerkennung der Seeflaggen der Donaufürstentümer seitens Frankreichs nach dem Krimkriege scheint eher politischen als rechtlichen Erwägungen entsprungen zu sein und hängt eng mit dem politischen Aktionsprogramm Napoleons III. zusammen, der sich die Förderung des Nationalitätsprinzips in den romanischen Ländern zur Aufgabe gemacht hatte.

[47]) Die nachfolgenden Ausführungen halten sich im wesentlichen an die ausgezeichneten Darstellungen bei Richard Schwemer: Geschichte der freien Stadt Frankfurt a. M. (1814—1866) Bd. II, Frankfurt 1912. Vgl. auch Wurm: Die Aufgabe der Hansestädte, Hamburg 1847.

[48]) Kostheim ist ein unbedeutender Ort gegenüber von Mainz. Vgl. zum Erwerb Schwemer: S. 407 u. 456. Betreffend Prestigeerfolg erklärte man in Frankfurt dem Sondergesandten Dr. Harnier: „Es handelt sich für Frankfurt vor allem darum, daß England sein vorhandenes Interesse an Frankfurt sichtbar bekunde und daß Frankfurt darin eine Stütze gegen den Andrang der englandfeindlichen Koalition von Außen sowie gegen den Andrang von Innen finde."

[49]) F. List: Das nationale System der politischen Ökonomie, Seite 269.

[50]) J. Schollenberger: Politik in system. Darstellung, S. 135.

[51]; BBlatt 1863 III 224 ff., J. Schollenberger: Politik in system. Darstellung, S. 137; Dierauer/Schneider: Geschichte der schweiz. Eidgenossenschaft, S. 801; W. Joos: Schutzaufsicht, Organisation und Leitung; Ullmer: Die staatsrechtl. Praxis der schweiz. Bundesbehörden II Nr. 1305.

[52]) Vgl. N. Z. Z. vom 16.—18. Dezember 1864 über die Flaggendiskussion im Nat. Rate vom 13.—15. Dezember 1864.

[53]) Diese Auffassung vertrat schon J. C. Blunschli in „Das moderne Völkerrecht", Nr. 317; dann J. Schollenberger: Politik in system. Darstellung, S. 136; P. Schweizer: Geschichte der schweizerischen Neutralität, S. 128.

[54]) Der volle Titel lautet: „Mare liberum sive de jure quod Batavis competit ad Indicana commercia dissertatio", Utrecht 1609, zuerst anonym, dann unter dem Namen des Verfassers im Jahre 1616 veröffentlicht.

[55]) Nach der Auffassung Gonzenbachs hatte sich ein Schiff durch folgende Dokumente auszuweisen: 1. Durch das Pass-Patent, worin der Ort angegeben ist, woher das Schiff kommt und wohin es fährt. Es wäre zu untersuchen, ob in Ermangelung eines eigenen Hafens die Konsuln in den Hafenstädten dies ausstellen könnten. 2. Durch die Muster- oder Equipagerolle und den Neutralitätsbeweis des Kapitäns, denn dieser müßte dem Staate angehören, unter dessen Flagge das Schiff fährt, wie auch mindestens zwei Drittel der Mannschaft, von welchen Bestimmungen die Schweiz entbunden werden müßte. 3. Durch den „Bielbrief", der den Nachweis über die Herkunft des Schiffes erbringt und vom Konsul ausgestellt werden kann. 4. Durch die Frachtbriefe der Ladungen. 5. Durch das Manifest, d. h. den Frachtbrief der Gesamtladung. 6. Durch ein obrigkeitliches Zertifikat, in welchem ausgesagt wird, daß die Schweiz keinen Hafen besitzt, daher auch über keine Hafenbehörde verfügt, so daß die Konsuln mit der Ausstellung gewisser Dokumente betraut werden müssen. — Dieses Exposé vom 10. Januar 1862 hielt sich eng an die inzwischen veralteten merkantilistischen Bestimmungen der englischen Navigationsakte vom Jahre 1651, die von den anderen seefahrenden Nationen nachgeahmt worden waren. (Vgl. auch Blunschli Nr. 326 und 327.)

[56]) Schreiben des Konsuls von Le Havre vom 3. Februar 1862, das z. T. durch ein solches aus London vom 11. September 1913 seine Bestätigung erfuhr.

[57]) Antwort des schweizerischen Generalkonsuls John Rapp in London vom 4. Februar 1862.

[58]) Antwort aus Brüssel vom 5. Februar 1862.

[59]) Antwort aus Holland (Amsterdam) vom 20. Februar 1862.

[60]) Über die äußerst flexivische Gesetzgebung Bremens schreibt Leone Levi in „Commercial Law of the world", London 1854, Bd. I, S. 11: „Though the city of Bremen was one of the first in the ancient Hanseatic League, and is still among the most important sea-port in Germany, its commercial legislation is extremely defective and incomplete. Statutes and legislative enactments bearing a very remote date, have fallen entirely into desuetude and causes are determined either by the common law of Germany or by that of neighbouring legislations."

[61]) Schreiben des schweizerischen Konsuls von Heymann vom 20. Februar 1862 und 10. März 1862.

[62]) Antwortschreiben von Minister Kern aus Paris vom 8. 3. 1862.

[63]) Schreiben des Konsuls aus New York vom 3. März 1862.

[64]) Antwort aus Petersburg vom 18. März 1862.

[65]) Antwort Washingtons vom 28. Juli 1862.

[66]) Das Dokument, das den Nachweis für die Staatszugehörigkeit eines Schiffes zu erbringen hatte und auch heute noch in erster Linie hat, ist das, von einer anerkannten öffentlichen Behörde ausgestellte Schiffszertifikat (Certificate of enregistrement, acte der francisation, atto di nationalità). Schon der Friedensvertrag vom 8. März 1297, abgeschlossen zwischen König Eduard I. von England und den Grafen Guy von Flandern bestimmte, daß sich auf den Schiffen jedes der beiden Länder neben der Flagge mit dem Wappen des Landesfürsten ein Patent mit dem Siegel des Heimathafens zu befinden habe.

[67]) Die Bremer Zeitungen brachten am 16. April 1864 mit großer Genugtuung die Schilderung des Kapitäns der „Hansa", eines Schiffes des „Norddeutschen

Lloyds", das unter russischer Flagge dem Verkehr von Bremen nach New York diente. Das Schiff war von der dänischen Fregatte „Niels Juel" angehalten worden, wurde jedoch auf Grund seiner russischen Papiere als solches anerkannt und konnte seine Fahrt unbehelligt fortsetzen. (Vgl. Schreiben von Konsul de Heymann aus Bremen vom 16. April 1864 sowie Konsulatsbericht aus Bremen im BBlatt 1865 I 313.)

[68]) Vgl. Schreiben aus Bremen vom 5. und 16. April 1864, die entsprechende Antwort des Bundesrates erfolgte am 18. und 26. April 1864.

[69]) Vgl. Bundesratsbeschluß vom 13. April 1864 und Antwort an Burckhardt vom 27. April 1864, wie auch „Tagblatt der Stadt Basel" vom 25. April 1864.

[70]) Vgl. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze Bd. V alte Folge S. 207 u. 211: „Im Falle eines Krieges oder einer Enteignung zum öffentlichen Nutzen sollen die Bürger des einen Landes, die in dem anderen wohnen oder niedergelassen sind, den Bürgern des Landes, wo sie wohnen, bezüglich des Schadenersatzes für die erlittenen Beschädigungen gleich gehalten werden." „Für ihre Privat- und Handelsangelegenheiten sollen die Konsuln und Vice-Konsuln den gleichen Gesetzen und Gebräuchen unterworfen sein, wie Privatpersonen, die Bürger des Ortes sind, wo sie residieren. Es ist dabei verstanden, daß im Falle von Gesetzesverletzungen durch einen Konsul oder Vice-Konsul die Regierung, bei welcher er beglaubigt ist, demselben je nach Umständen das Exequatur entziehen, ihn aus dem Lande verweisen oder nach den Gesetzen bestrafen lassen kann; jedoch soll sie der anderen Regierung die Gründe ihres Verfahrens anzeigen."

[71]) Vgl. zum Falle des Konsuls Kuhn in Galveston: BBlatt 1864 III 124, 1865 II 21 f., 1865 II 692; Dierauer/Schneider: Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft Bd. V[I] S. 639; J. Schollenberger: Die Schweiz seit 1848 S. 299 f.; P. Schweizer: Geschichte der schweizerischen Neutralität S. 942, sowie die Verhandlungen im Nationalrate anläßlich der Flaggendiskussion in der Wintersession 1864 der Bundesversammlung.

[72]) Konsul de Luze äußerte sich bereits in einem Schreiben vom 13. April 1865 über die voraussichtliche Entziehung der Exequatur Kuhns. Er wurde indessen auf sein eigenes Gesuch hin aus dem Konsulardienst entlassen (vgl. BBlatt 1867 I 447) und durch H. Rosenberger aus Bilten ersetzt. (BBlatt 1866 I 415 u. Jahrbuch des hist. Vereins des Kt. Glarus S. 291.)

[73]) Diese Tatsache wurde Dubs anläßlich seiner Reise nach Triest mitgeteilt, da das Schiff von einem österreichischen Professor bei einer Weltumseglungstour benützt worden war. Vgl. BBlatt 1864 III 130.)

[74]) Vgl. Anhang Nr. 1a) Seite 218.

[75]) Schreiben von Cloetta vom 19. August 1864 aus Triest.

[76]) Vgl. im Nachlaß Dubs Brief von Löwenfeld Nr. 1 aus Triest vom 6. Dezember 1864 und die Erwiderung Dubs' auf die Angriffe Nat.Rats Girard am 14. 12. 1864 in der Wintersession der Bundesversammlung.

[77]) Vgl. Anhang Nr. 1b und 1c Seite 219 f.

[78]) Vgl. Gerold Ermatinger: Jakob Dubs als schweizerischer Bundesrat von 1861—1872, Leipzig 1933; F. Zehender: Dr. Jakob Dubs, ein schweizerischer Republikaner, Zürich 1880; Wilhelm Oechsli in Allgemeine Deutsche Biographie, Nachtragsband 48 S. 128 ff., Leipzig 1904; „Große Schweizer", Zürich 1938 S. 561; Zeitungen: „Limmat" 1879 Nr. 9—28; „Züricher Post", Jahrgang 1901, Nr. 75—91, 119—169, 303—305, Jahrgang 1902, Nr. 1—38.

[79]) In der Zentralbibliothek in Zürich befindet sich der gesamte persönliche Nachlaß von Jakob Dubs in siebzehn Mappen, enthaltend Tagebücher, Briefe an und von Dubs, sowie der schriftstellerische Nachlaß.

[80]) Vgl. Dr. J. Dubs: Die Savoyerfrage, rechtlich und politisch beleuchtet; als Separatausgabe der Mitte April 1860 in der Neuen Zürcher Zeitung Nr. 107, 109, 110, 111, 112 u. 113 erschienenen fünf Artikel, betitelt: „Die tieferen Differenzen in der Savoyerfrage."

[81]) Vgl. offizielle Darstellung der Savoyerfrage im BBlatt 1860 I 431 u. 1860 II 611 ff.

[82]) „Die Zukunft der Schweiz" im „Schriftstellerischen Nachlaß" unterm 2. u. 3. Juni 1863 datiert. Vgl. dazu auch E. Gagliardi: Bd. III S. 1571 f.

[83]) Vgl. im Tagebuch des Jahres 1861 die Unterredungen mit dem englischen Gesandten Konteradmiral E. A. J. Harris, C. B.

[84]) Bei den Dampfschiffen waren damals noch üblicherweise 40 Prozent Raumgehalt in Abzug zu bringen, der als Maschinenraum verwendet wurde. „Dagegen wird der doppelte Ansatz per Tonne von ihnen bezogen werden, da sie wenigstens doppelt so viele Fahrten zu machen pflegen als die Segelschiffe." Botschaft BBlatt 1864 III 133.

[85]) Vgl. E. Fitger: Die wirtschaftliche und technische Entwicklung der Seeschiffahrt von der Mitte des 19. Jahrh. bis auf die Gegenwart, Leipzig 1902, in den „Schriften für Socialpolitik", Bd. 103, S. 28. — Einen Begriff für die damaligen Schiffsgrößen geben auch die Steueransätze Österreichs: Österr. Gulden 85.12 für ein Schiff bis zu 400 Tonnen, Österr. Gulden 106.40 für ein Schiff von 400 bis 500 Tonnen, Österr. Gulden 127.68 für ein Schiff über 500 Tonnen. (Mitgeteilt von Cloetta in seinem Schreiben an Dubs vom 21. Oktober 1864.)

[86]) Auch Max Huber: Die rechtlichen Verhältnisse einer schweizerischen Meerschiffahrt und Schweizerflagge, Zürich 1918, S. 9/10, führte fälschlicherweise die Tatsache an, daß die Schweizerflagge auf den Grenzseen, wie z. B. dem Bodensee, stets anerkannt worden sei. Vgl. hierüber R. Müller: S. 271; Haab: Schweizerisches Seerecht S. 128 und S. 144; Walter Burckhardt: Schweizerisches Bundesrecht, Band III, Seite 530 ff. Vgl. auch Anmerkung Nr. 269 betr. Kontroverse His/Zschokke. Betr. Verhältnisse auf dem Bodensee, vgl. H. Rettich: Die völker- und staatsrechtlichen Verhältnisse des Bodensees, historisch und juristisch untersucht. Tübingen 1884.

[87]) Vgl. N. Z. Z. vom 11. August 1864 Nr. 224.

[88]) Vgl. Tagebuch Dubs vom 14. Dezember 1864.

[89]) Vgl. Schreiben des Konsuls von Heymann aus Bremen vom 20. Februar 1862 und das Protokoll der Flaggendiskussion im Nationalrate vom 13. Dezember 1864 in der N. Z. Z. vom 16. 12. 1864. Unter allgemeiner Heiterkeit des Hauses machte Dubs damals den Vorschlag, man könnte z. B. Holland für sein eventuelles Entgegenkommen in der Flaggenfrage die anläßlich der Handelsvertragsverhandlungen verlangte freie Niederlassung für holländische Juden in der Schweiz gewähren. Der Vorschlag war übrigens nicht neu und schon gegenüber Frankreich angewandt worden um Zugeständnisse zu erlangen. (Vgl. auch Peter Hch. Schmidt: Die Schweiz und die europ. Handelspolitik, S. 90.)

[90]) „Die Bedingungen, unter welchen einem Schiffe die Naturalisation zugestanden wird, ist und bleibt eine Frage des inneren Staatsrechtes und der inneren Gesetzgebungspolitik." BBlatt 1864 III 128 (Botschaft).

[91]) BBlatt 1864 III 132 (Botschaft).

[92]) Vgl. Schreiben Edmund Bauer vom 20. 12. 1864.

[93]) BBlatt 1864 III 133 (Botschaft).

[94]) „Wegen Mangels eigener Schiffe mußte manches vorteilhafte Geschäft ganz unterbleiben. So wissen wir z. B. aus bester Quelle, daß die Schweizer im fernsten Orient auf das Recht zur Führung der eigenen Flagge hauptsächlich deswegen einen großen Wert setzen würden, um den Bedarf von Seide und anderen Rohstoffen an den geeigneten Punkten der Küste selbst holen zu können, woran sie wegen Unmöglichkeit des Besitzes eigener Schiffe zur Zeit verhindert sind." Vgl. BBlatt 1864 III 134 (Botschaft).

[95]) BBlatt 1864 III 135 (Botschaft).

[96]) BBlatt 1864 III 142 (Botschaft) und J. Schollenberger: Politik in system. Darstellung, Berlin 1903, S. 139 f.

[97]) Neben der Reedereitätigkeit stößt man bei der Untersuchung der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte öfters auch auf Auslandschweizer, die in der Werftindustrie tätig waren. So erwähnt W. Blumer die Gründung großer Schiffsbauereien seines Vorfahren Luke Blumer in South Shields an der Tynemündung (Sunderland), die heute noch unter diesem Namen betrieben werden. Ein bekannter Fall schweizerischer Werftindustrie war auch das Unternehmen des Antoine Martin fréres, Genf/Triest, das neben einem großen Handelshaus in Capo d'Istria über eigene Werften verfügte, die allerdings in den achtziger Jahren

eingingen. (Vgl. Schreiben Wien vom 31. Jan. 1914.) Auch in der Dubs'schen Botschaft S. 136 erwähnt.

[98]) Der Beschlußentwurf, den Dubs der Bundesversammlung zur Annahme empfahl, lautete: „Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, im Hinblick auf Petitionen einer größeren Anzahl von Schweizern in Triest, Smyrna und St. Petersburg und nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 25. November 1864 beschließt: 1. Der Bundesrat wird ermächtigt, den Gebrauch der schweizerischen Flagge auf dem Meere an schweizerische Schiffe zu bewilligen. 2. Der Bundesrat erhält die allgemeine Vollmacht, bis auf weiteren Beschluß der Bundesversammlung alle, für die Ausführung dieses Beschlusses zweckdienlichen Maßregeln anzuordnen." Vgl. BBlatt 1864 III 143.

[99]) Nach Ansicht Schollenbergers: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Berlin 1920, S. 235, sei die Darstellung Dubs' „z. T. unhaltbar und naiv. Wohl keine andere seefahrende Nation hat je daran gedacht, die Führung der eigenen Flagge aus Höflichkeitsgründen andern Staaten anzeigen zu müssen". Wahrscheinlich war Schollenberger die Flagge der freien Stadt Frankfurt unbekannt. Damals war vor der Jungfernfahrt ihres, nach der Heimatstadt benannten Schiffes, eine Notifikation an alle Regierungen „die es anging", versandt worden.

[100]) Vgl. BBlatt 1864 III 88 Punkt 8 der Traktandenliste.

[101]) Vgl. N. Z. Z. vom 4. 12. 1864 Nr. 339.

[102]) Dreiseitiger Leitartikel von Dubs in der N. Z. Z. vom 30. 11. 1864 Nr. 335.

[103]) Diese Auffassung war vor allem in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts von Friedrich List vertreten worden. Vgl. „Das nationale System" S. 194 ff., 269 ff., 294, 365 f., 371 ff.

[104]) Vgl. oben erwähnte Artikel in der N. Z. Z.

[105]) Vgl. N. Z. Z. vom 18. 12. 1864 und dort zitierte Blätter.

[106]) Der Kommissionsbericht wurde in deutscher und in französischer Sprache ausgearbeitet von den Nationalräten: L. H. Delarageaz (Waadt), H. Fierz (Zürich), J. L. Bernold (St. Gallen), Ch. Fridrich (Genf), W. von Graffenried (Bern) und im BBlatt 1865 I Seite 99 und 106 veröffentlicht.

[107]) Vgl. BBlatt 1865 I 105.

[108]) Votum von Nationalrat Demiéville vom 13. 12. 1864.

[109]) Anspielung auf den Ankauf der drei österreichischen Dampfschiffe, mit welchen die österreichische Besatzung von Laveno am 9. Juni 1859 unter Hptm. Grünwald nach Magadino übergetreten war und die zunächst an Sardinien vermietet und schließlich verkauft wurden. Vgl. BBlatt 1860 I 111, 1860 II 642, 1860 III 61 und 66 sowie die Bundesgesetze in der Amtl. Sammlung Bd. 6 S. 428 und Bd. 6 S. 574 (alte Folge).

[110]) Anspielung auf die Neutralisationsversuche des Genfer Sees nach Abschluß des „Savoyerhandels".

[111]) Vgl. Traktandenliste im BBlatt 1864 III 88 und über deren Erledigung BBlatt 1864 III 230 und 373.

[112]) BBlatt 1863 III 224.

[113]) BBlatt 1864 III 230. Der auf Grund des Assientovertrages besonders von englischen Schiffen betriebene Handel mit Negersklaven war bereits auf dem Wiener Kongreß durch die Erklärung vom 8. II. 1815 (Traité des Noirs) als Verletzung des Völkerrechtes bezeichnet worden. Eine endgültige Regelung brachte allerdings erst die Antisklaverei-Akte vom 2. Juli 1890.

[114]) Die Flaggendiskussion nahm zwei Sitzungstage in Anspruch und erstreckte sich vom 13.—14. 12. 1864. Von den siebzehn Referenten hatten im Nationalrate elf, nämlich Delarageaz, Fierz, Fehr-Herzog, Jenny, v. Graffenried, Demiéville, Peyer-Imhof, Bernold, v. Planta, Fridrich, und unter Vorbehalt Joos der Flaggenfrage zugestimmt, wogegen Schneider, Klein, Girard, Hoffmann, Kaiser und Carlin sich eher ablehnend verhielten.

[115]) Dem Verfasser des zum Beschluß erhobenen Antrages war es vor allem darum zu tun, die Bedenken, welche gegen den Gebrauch der Flagge geltend gemacht worden waren, wie freies Benutzungsrecht der Seehäfen und Schaffung eines eigenen Seerechtes abgeklärt und widerlegt zu sehen. Seine persönliche Einstellung war völlig vom Dubs'schen Projekt eingenommen.

[116]) Antrag Peyer-Imhof und Beschlußfassung vom 14. 12. 1864 im BBlatt 1865 I 109.

[117]) Dubs wurde für das Jahr 1865 die Leitung des Departementes des Inneren und des Bauwesens übertragen. BBlatt 1864 III 369.

[118]) Das entsprechende Schreiben befindet sich im Anhang Nr. 2, Seite 220.

[119]) Der Auftrag hierzu wurde von Dubs am 26. 12. 1864 in seinen „Richtlinien des Politischen Departementes zum Vorgehen in der Flaggenfrage" erteilt.

[120]) Für die ursprünglich von Dubs selbst verfaßte deutsche Fassung vgl. Anhang Nr. 3, Seite 220.

[121]) Vgl. besonders das Gesuch aus Palermo, in welchem mit allem Nachdruck darauf hingewiesen wurde, daß im Zuge des allgemeinen Freihandels und der zunehmenden Sicherheit der Seerouten und der Transportmittel, sowie der allerorts erfolgenden Reformationen der Seegesetzgebungen das Projekt einer Schweizerflagge große Aussichten auf Erfolg hätte.

[122]) Vgl. die begeisterte Zustimmung aus Odessa vom 24. 2. 1865, worin es u. a. heißt: „Qu'il en résulterait pour les intérêts suisses à Odessa le même avantage que pour les intérêts suisses en d'autres pays et qu'il serait à désirer que le pavillon suisse soit autorisé".

[123]) Schreiben des schweizerischen Konsuls vom 28. März 1865 sowie von privater Seite vom 9. März 1865 aus Parà. Letzteres von einem Jacques Gaensli verfaßt besagt u. a.: „Le Suisse, qui par son commerce ou industrie se voit forcé de vivre loin de sa patrie aimée, préfère souvent à renoncer au commerce si important de l'armateur que de renier sa patrie en se naturalisant à l'étranger pour remplir les exigeances qu'imposent presque tous les codes maritimes aux armateurs étrangers, qui désirent faire naviguer sous leurs pavillons!"

[124]) Schreiben aus Port Louis vom 15. April 1865.

[125]) Schreiben aus Lyon von Mitte Mai 1865.

[126]) Für San Franzisco vgl. den Konsulatsbericht für das Jahr 1864 im BBlatt 1865 II 659, datierend vom 1. Februar 1865.

[127]) Aus Hongkong erfolgte am 2. Februar 1865 eine Petition, die zugleich positive Angaben über die Möglichkeit der Flaggenführung verlangte. Da keine Antwort aus Bern erfolgte, wurde sie am 20. August 1865 wiederholt, indessen wurde mit Entschiedenheit die Unterstellung der Schweizerflagge unter den Schutz einer fremden Seemacht verlangt.

[128]) Weiteres Schreiben aus Para vom 9. März 1865.

[129]) Der Verfasser Zeller war Vertreter einer deutschen Firma Gebrüder Kalkmann & Co. (Schreiben vom 15. März 1865).

[130]) Vgl. Schreiben aus Le Havre vom 30. November 1864.

[131]) Vgl. BBlatt 1865 I 101.

[132]) Histoire de la Révolution Française, Bd. II, S. 43. „Grace à cet intermédiaire des neutres, le commerce n'était pas entièrement interrompu, et on avait pourvu aux besoins les plus indispensables à la consommation."

[133]) Die Schweizerkolonie in Mexiko verlangte mit Schreiben vom 10. April 1865, daß vorerst für den nötigen Schutz der Flagge gesorgt werde.

[134]) In der brasilianischen Hauptstadt wurde die Flaggenfrage sorgfältig geprüft und mehrheitlich beschlossen, „que notre pavillon ne pourrait être respecté sur mer sans des traités préalables avec toutes les puissances maritimes, auquelles ne pouvant offrir réciprocité, il faudrait donner des compensations . . . contre toutes les insultes . . . la protection d'une des grandes puissances maritimes". Schreiben aus Rio de Janeiro vom 7. April 1865.

[135]) Antwort aus Liverpool vom 3. Februar 1865.

[136]) Antwort aus Montevideo vom 14. März 1865.

[137]) Vgl. über die Praktiken dieser, dem Schweizer Steinmann gehörenden Reedereifirma den Bericht des außerordentlichen schweizerischen Gesandten von Tschudy vom 18. Juni 1861, wo es u. a. heißt: „Von zahlreichen Kolonisten wurden mir die bittersten Klagen über die schlechte Beförderung an Bord der von Steinmann & Co. in Antwerpen expedierten Schiffe mitgeteilt. Sie beziehen sich vorzüglich auf Mangel und schlechte Qualität von Lebensmitteln und Trinkwasser,

Wegnahme der abgeschlossenen Kontrakte und auf zuweilen vorkommende rohe Behandlung von Seiten der Schiffskapitäne und Steuerleute . . ."

138) Vgl. BBlatt 1865 I 258 f.

139) Auch die belgische Flagge genoß die Vorteile der Neutralität, die von den Mächten Europas auf der Londoner Konferenz vom 15. November 1831 anerkannt worden war. (Vgl. F. von Liszt: Das Völkerrecht, Berlin 1898, S. 14.)

140) Vgl. die Antwort des Schweizerkonsuls in Chile vom 16. April 1865 aus Valparaiso.

141) Vgl. die Schreiben aus London vom 5. April 1865, aus New York vom 14. April 1865, aus Philadelphia vom 15. Mai 1865, aus New Orleans vom 29. April 1865, das sich auf den Fall des Konsuls Kuhn bezieht und Schutz vor Kaperschiffen verlangt.

142) Schreiben Konsuls Wanners aus Le Havre vom 21. Januar 1865.

143) Bericht des Konsulates von Marseille vom 14. April 1865.

144) Konsul Mestrezat aus Bordeaux vom 29. April 1865.

145) Auf die Anfrage aus Paris meldete sich am 15. Mai 1865 Exkonsul Chapelat aus Lyon als begeisterter Anhänger.

146) Die ablehnenden Standpunkte der zehn Schweizerbürger aus Marseille stützten sich hauptsächlich auf folgende Argumente:

Imèr frères: Die schweizerische Neutralität sollte vorerst von allen Staaten der Welt garantiert werden, doch sei der Tag einer solchen Völkerliga noch fern, die dies vermöchte.

Kunkler & Preiswerck: Keine besonderen Vorteile.

Abegg: Aus der Flaggenführung erwachsen zu große Schwierigkeiten für die Schweiz.

Rosenberger: Die Gefahren sind wohl zu überlegen.

Naegely & Cie.: Ohne Vorteile und Notwendigkeit für die Kolonie in Marseille.

J. Pascalin: Aus reicher Erfahrung dagegen, da er lange Jahre schwedischer und norwegischer Konsul in Saloniki war und die Schwierigkeiten dieser Länder im Mittelmeer mit eigenen Augen sah.

Schmid & Brun: Es mag einige Interessenten geben, die in der Flagge einen Vorteil finden, doch für die Mehrzahl der Schweizer bedeutet sie eine unnötige Belastung.

Casparis & Co.: Vermag nur dann Vorteile zu sehen, wenn sich die Schweiz um eigene Kolonien bemüht.

M. Rogner & Co.: Die Schweizerflagge vermag nur unter dem sicheren Schutz einer Großmacht zu bestehen; außerdem ist der Beamtenstab für Fragen der Seeschiffahrt zu schlecht vorgebildet.

Stocker, Goldschmidt & Co.: Glaubt nicht, daß in Kriegszeiten die Schweizerflagge von den Großmächten garantiert werde, besonders nicht in entferntesten Gewässern, wo sie nicht bekannt ist. Außerdem schalte die Entwicklung zur Großreederei unter Zuhilfenahme staatlicher Subventionen die schweizerische Konkurrenz automatisch aus.

Konsul Jules Robert faßte diese Meinungen zusammen und gab seiner Überzeugung Ausdruck, daß man bei den strengen französischen Bestimmungen in Marseille wohl besser ohne Schweizerflagge fahren werde.

147) Das Schreiben aus Bordeaux vom 29. April 1865 lautet u. a.: „La Suisse en France net peut posséder son propre navire sous le pavillon de sa nation, ni-même sous le pavillon de l'état ou il est domicilé." Der einzige Vorteil der neutralen Schweizerflagge, in Kriegszeiten weiterhin nach allen Richtungen fahren zu können, werde durch die Nachteile, die sich aus den Schwierigkeiten der nationalen Mannschaftsbeschaffung, der fehlenden Gerichtsbarkeit, der Fülle von Konfliktstoffen im Verkehr mit den anderen seefahrenden Nationen, sowie den mangelnden Frachten ergeben müßten, weitgehend aufgehoben. Zudem warnte das Schreiben vor der Möglichkeit der Doppelbesteuerung.

148) Sowohl die Schweizerkolonien in Genua (Schreiben vom 7. April 1865) wie in Venedig (Schreiben vom 2. Juni 1865) vermochten in einer schweizerischen

Flaggenführung keine besonderen Vorteile zu erkennen. Konsul Schlatter in Genua meinte: „Il a été reconnu, que dans de certains cas la facilité de naviguer sous pavillon suisse pourrait offrir quelques avantages particulièrement dans des temps de guerre mais parcontre des personnes très compétentes ont fait ressortir les immenses difficultés, qui devraient naître soit sur la création et l'organisation du personnel, des navires, capitaines et matelots, que sur la juridication à leur appliquer en cas de contestations."

149) Vgl. Anmerkung Nr. 82 sowie Gagliardi Bd. III S. 1571 f.

150) Schreiben aus Philadelphia vom 15. Mai 1865.

151) Vgl. die Ausführungen Konsul Kochs aus Rotterdam vom 10. und 21. März 1865, z. T. im Anhang Nr. 4, Seite 221.

152) Ansichten Bauers in zwei Schreiben aus Triest vom 20. und 23. Dezember 1864 ursprünglich an Konsul Cloetta gerichtet.

153) Vgl. die Äußerungen Mercks, des „Syndic et Ministre des Affaires Etrangères à Hamburg" vom 3. Februar 1865.

154) Schreiben des Konsuls in Brüssel vom 3. Februar 1865.

155) Vgl. BBlatt 1865 I 258 f.

156) Portugal quittierte von den überstürzt versandten Noten gleich vier auf einmal und die Großmächte antworteten zum Teil überhaupt nicht. Vgl. Schollenberger: Die Schweiz S. 361 f.

157) Die russische Note datiert vom 8. Februar 1865.

158) Vgl. Anhang Nr. 5, Seite 224.

158) Vgl. A. Stern: Geschichte Europas, Bd. III, S. 157.

159) Vgl. E. Bonjour: Geschichte der Schweiz im 19. u. 20. Jahrhundert S. 519.

160) Vgl. BBlatt 1865 II 20 im Geschäftsbericht des Pol. Departements.

161) Das Schreiben W. H. Sewards vom 8. Februar 1865 an den amerikanischen Gesandten G. G. Fogg in der Schweiz wurde von diesem an Dubs weitergegeben.

162) Antwort des schweizerischen Gesandten Pioda aus Turin vom 16. Febr. 1865.

163) Der portugiesische Außenminister beantwortete die Anfrage am 8. Sept. 1865.

164) Schreiben der Légation Suisse in Paris (Kern) vom 6. März 1865.

165) Vgl. hierzu das Resultat der Erhebungen Kerns vom 8. März 1862. Im Gegensatz zur raschen liberalen Entwicklung der französischen Handelspolitik nach dem Handelsvertrage mit England paßten sich die französischen Seegesetze nur zögernd der neuen Zeit an, wodurch die französische Flotte gegenüber denjenigen anderer Nationen in der Entwicklung zurückblieb. Vgl. auch Leone Levi: Commercial Law of the world, Bd. II, S. 183 ff.

166) Vgl. Schreiben des schweizerischen Gesandten in Wien C. E. Steiger (aus Basel), vom 13. Mai 1865.

167) Vgl. Schreiben aus Wien vom 10. Juni 1865.

168) Antwort Frankreichs vom 8. Juni 1865.

169) Antwort Preußens vom 30. Juni 1865.

170) Antwort Hollands vom 29. März 1865.

171) BBlatt 1865 II 3.

172) Schreiben W. H. Sewards an den neuen amerikanischen Gesandten Harrington in Bern vom 21. November 1866. Seward spielt hier auf Verhältnisse an, wie sie bei der Behandlung des Alabamakonfliktes noch Erwähnung finden werden.

173) Vgl. Ermatinger, Jakob Dubs als schweizerischer Bundesrat von 1861—1872, Leipzig 1933, S. 35.

174) Ausführliches Schreiben aus Kopenhagen (Sulzberger) vom 6. März 1865.

175) Vgl. auch die Schreiben aus Kopenhagen vom 6. Januar und 25. März 1866.

176) Schreiben van der Hoeven, im Nachlaß Dubs vom 1. August 1867.

177) Vgl. Tagebuch Dubs vom 30. Mai 1868.

178) Vgl. Anhang Nr. 6, Seite 225.

179) Vgl. Anhang Nr. 7, Seite 226.

180) Vgl. Tagebuch vom 22. August 1868.

181) Jakob Dubs eigene Wünsche waren schließlich imperialistischer Natur, denn er versuchte im Geheimen während des Krieges von 1870/71 (1870 als Präsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft) sich die umstrittenen Landschaften

des Genevois anzueignen, womit er der zu Beginn seiner politischen Laufbahn eingeschlagenen Politik widersprach. Vgl. auch Gagliardi Bd. III, S. 1574.

182) Vgl. Schollenberger: Politik in systematischer Darstellung S. 138.

183) Obwohl dieses Argument mit der Zunahme des Nationalitätenprinzips in der Entwicklungsgeschichte der schweizerischen Seeschiffahrt noch eine erhebliche Rolle spielen wird, war es während der Dubs'schen Epoche nicht der primäre Grund, der zu Flaggengesuchen führte. Auf die wirklichen Ursachen besonders der Triester Eingabe weist sehr richtig von Planta, Alexandrien in seinem Schreiben vom 17. Dezember 1864.

184) Hatten schon in der Mitte der sechziger Jahre Dubs und Stämpfli in der Hafenfrage gemeinsame Interessen verfochten, so bewegte sich Dubs während des deutsch-französischen Krieges vollends in den Bahnen, die Stämpfli für den erfolgreichen Abschluß des „Savoyerhandels" vorgeschwebt hatten. Vgl. auch: E. Gagliardi, Geschichte der Schweiz, Bd. III, S. 1573 f. und Ermatinger in „Große Schweizer" S. 563 über Jakob Dubs.

185) Der durch die zunehmende Konzentrationsbewegung zur Groß- und Linienreederei bewirkte Untergang fast aller im Laufe der Untersuchung erwähnten schweizerischen Reedereien im Auslande möge hier eine deutliche Sprache sprechen. Blumer in Ancona wurde in den Jahren 1870—76 aufgelöst, A. Martin fr. in Triest zwischen 1880—90, Steinmann in Antwerpen zwischen 1890—1900, womit nur die Bedeutendsten genannt seien.

186) Jakob Dubs wurde 1832 zu Affoltern a. A. geboren, studierte Jurisprudenz, war 1854 Zürcherischer Regierungsrat, von 1861—1872 (freiwilliger Rücktritt) Bundesrat, ab 1875 Bundesrichter und starb 1879 in Lausanne. Er bekleidete das Amt des Bundespräsidenten dreimal: 1864, 1868 und 1870, was sich jedesmal deutlicher in der Geschichte der schweizerischen Seeschiffahrt zeigte. (1864 Botschaft vor der Bundesversammlung, 1868 Seerechtskodifikation, 1870 Versuche zur Aneignung Savoyens als Auftakt zur Verwirklichung seiner Expansionspläne).

187) Vgl. Ansicht Schollenbergers in „Die Schweiz seit 1848" S. 301.

188) In seinem Schreiben vom 8. Februar 1865 an Dubs hatte Seward die Südstaaten als Insurgenten bezeichnet. Die wortgetreue Wiedergabe lautet: „Les Etats Unis sont en ce moment engagés dans un conflit sérieux avec des insurgents, qui bien, qu'ils ne possèdent ni ports ni cours de justice sont munis par des sujets d'autre puissances maritimes, puissances qui reconnaissent les insurgents comme belligérants maritimes. Les Etats Unis dévient, que cette reconnaissance soit juste ou qu'elle soit justifiée en aucun point par le droit des gens." (Schon Lincoln hatte am 19. April 1861 alle südstaatlichen Kaperschiffe als Piratenschiffe erklärt und sie mit der Strafe der Seeräuber bedroht.)

189) Vgl. Anzeigen im BBlatt 1861 I 655, 682, 871, 911.

190) Vgl. N.Z.Z. vom 20. September 1864 Nr. 264 und vom 20. Nov. Nr. 325.

191) Vgl. G. Ermatinger Seite 57.

192) Über den Fall „Palme" vgl. Sidney H. Brown: Der neutrale Charakter von Schiff und Ladung im Prisenrecht, und zit. Literatur sowie sein Artikel im „Bund" vom 12. Juni 1940, Nr. 271.

193) Über die Erledigung einiger ähnlicher Fälle vgl. BBlatt 1872 II 72 und 1873 II 206 ff.

194) Es scheint, daß der deutsche Seemann Karl Messing durch Bande familiärer Natur mit der Schweiz verbunden war. Vgl. Ullmer Staatsrechtliche Praxis Bd. II Nr. 1145.

195) Gesuch betreffend Verleihung der schweizerischen Flagge vom 22. Juni 1889 und Vorschlag betreffend Erwerb eines Hafens in Oldenburg (Nordenham) vom 18. August 1889.

196) Mémoire des Politischen Departementes (Droz) über die von Herrn Messing aufgeworfene Frage, datiert vom 7. Nov. 1889 (handgeschrieben im Bundesarchiv).

197) Vgl. vor allem Max Huber: Die rechtlichen Verhältnisse einer schweizerischen Meerschiffahrt unter Schweizerflagge S. 4 und 21.

198) Blunschli's „Staatswörterbuch" über Schiffahrtsgesetze IV, 203.

199) Ein völlig unberechtigtes Argument, da Blunschli im Jahre 1872 in seinem „Modernen Völkerrecht" III. Aufl. Nr. 324/5 bereits nachgewiesen hatte, daß es

im Ermessen jedes Staates stehe, die Bedingungen festzusetzen, unter denen die Nationalität eines Schiffes anerkannt und dieses ermächtigt werden könne, die Flagge zu führen.

200) Vgl. Antwortschreiben des Bundesrates vom 12. November 1889 an Carl Messing. BBlatt 1889 IV 735, von Salis 1. Aufl. Nr. 109 Bd. 1.

201) Vgl. Schreiben des Regierungsrates Moser-Ott vom 28. Mai 1889 und die Antwort des Bundesrates vom 12. November 1889: „Das Departement glaubt, Ihnen die gewünschte Auskunft am besten durch Übermittlung der Kopie eines Schreibens erteilen zu können, welches heute in ähnlicher Weise an einen Herrn Carl Messing in Zürich abgegangen ist."

202) Vgl. BBlatt 1889 IV 735, 1890 II 390, 1892 II 812.

203) Vgl. v. Salis: Schweizerisches Bundesrecht 1. Aufl. Nr. 109 und 2. Aufl. Nr. 118 (beide Male Band I). Die früheren Fälle bundesrechtlicher Entscheide in Flaggensachen sind nicht veröffentlicht, da von 1864—1874 keine Sammlung erstellt wurde, weil „sonst schon genug Literatur vorhanden sei", BBlatt 1878 I 161 und 1879 II 571.

204) Vgl. Anhang Nr. 4.

205) BBlatt 1871 II 1103.

206) Vgl. die Ausführungen Gallussers, Tientsin vom 20. Mai 1913.

207) Der Ausgangspunkt für die deutschen Zeitungsmeldungen war der Artikel in der N.Z.Z. vom 14. August 1889 Nr. 226 sowie auch N.Z.Z. vom 16. 8. 89 Nr. 228.

208) Ausgabe vom 21. August 1889.

209) Ausgabe vom 23. August 1889 z. T. zitiert im Anhang Nr. 8a, Seite 227.

210) Ausgabe vom 23. August 1889 z. T. zitiert im Anhang Nr. 8b, Seite 228.

211) Ausgabe vom 30. August 1889 erwähnt: „Unter Umständen könnte die Führung der Flagge ganz praktisch sein, das Recht auf dieselbe gilt als unbestritten und Chauvinismus wird man der Schweiz kaum vorwerfen, wenn sie ihre Flagge auf dem Meere wehen läßt."

212) Ausgabe vom 28. August 1889 z. T. zitiert im Anhang Nr. 8c, Seite 228.

213) Vgl. im weiteren: „Norddeutsche Allgemeine Zeitung" vom 16. 8. 1889, „Essener National Zeitung" vom 16. 8. 1889, „Hamburger Nachrichten" vom 16. 8. 1889, „Leipziger Zeitung" vom 16. August 1889, „Hamburger Expreßdienst" vom 17. 8. 1889, „Weser Zeitung" vom 7. und 9. Oktober 1889, „Hamburger Zeitung" vom 26. November 1889, worin auch vom Internationalen Schiffahrtskongreß die Rede ist, der dann im Jahre 1890 in Washington zusammentrat und auf welchen sich Messing zur Förderung seiner Sache berufen wollte.

214) Vgl. hierzu auch P. Schweizer: Geschichte der schweizerischen Neutralität, S. 128.

215) Vgl. W. Cuno: Der Friedensvertrag und die deutsche Schiffahrt, Berlin 1920, S. 10, Heft Nr. 5, von „Deutschlands Wiederaufbau".

216) „fut liquidée une fois d'une manière définitive . . .".

217) Vgl. Bundesratsbeschluß vom 24. Dezember 1879 und BBlatt 1908 I 743.

218) Nachdem es Chile gelungen war, am 8. Oktober 1879 das peruanische Panzerschiff „Huascar" zu kapern, wandte sich das Kriegsglück zur See zu seinen Gunsten.

219) Vgl. Depesche aus Livorno vom 17. September 1880.

220) Vgl. auch Rapport aus Rom anläßlich der Rundfrage für Gallusser, datierend vom 23. Oktober 1913.

221) Vgl. Bundesratsbeschluß vom 24. Dezember 1879.

222) Gedruckte Eingabe Rellstabs vom 16. Mai 1891 z. H. der Bundesversammlung.

223) Anspielung auf die Gesetzgebung über die Auswanderungsagenturen in der revidierten Bundesverfassung Art. 34 Abs. 2, Vgl. auch Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung von W. Burckhardt, Bern 1931, S. 282, und dort zitierte Literatur.

224) Vgl. Bundesratsbeschluß vom 22. Mai 1891, BBlatt 1892 II 812.

225) Vgl. Schreiben aus Patras vom 13. April 1907.

226) Der erste Sekretär des Politischen Departementes, Graffina, versuchte aus eigenen Stücken den genannten Konsul Hamburger von der Nutzlosigkeit seines

Vorhabens zu überzeugen (Antwortschreiben vom 17. April 1907). Hamburger schrieb am 24. April 1907: „Es würde also demnach einem Schweizerbürger im Gegensatz zu anderen Nationen vollständig benommen sein, Besitzer eines Schiffes zu werden; denn unter einer andern Flagge darf ein Schiff nur dann eingetragen werden, wenn der Besitzer der betreffenden Nationalität angehört." Im weiteren ist seine Meldung von Interesse, daß in australischen Gewässern zwei Schiffe unter Schweizerflagge fahren.

227) Antwort des Politischen Departements vom 3. Mai 1907 u. BBlatt 1908 I 743.

228) Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in London vom 13. August 1909. (Vgl. auch BBlatt 1910 II 562.)

229) Vgl. Telegramm Gallussers an die schweizerische Gesandtschaft in Tokio vom 30. Mai 1913.

230) Antwort der schweizerischen Gesandtschaft in Tokio an Gallusser vom 31. Mai 1913.

231) Schreiben Gallussers an Tokio vom 10. Juni 1913.

232) Schreiben Tokio an Gallusser vom 19. Juni 1913.

233) Schreiben der Gesandtschaft in Tokio an das Politische Departement in Bern vom 19. Juni 1913 und diesseitige Empfangsbestätigung vom 11. Juli 1913.

234) Schreiben aus Paris vom 16. Juli 1913 und Bescheid des Politischen Departementes an Tokio zu Händen Gallussers vom 21. Juli 1913.

235) Fragebogen vom 14. August 1913, vergl. Anhang Nr. 9, Seite 229.

236) Diese zusammengefaßte historische Darstellung stützte sich auf nachstehende Quellen: Von Salis: Droit Fédéral Suisse, éd française, page 423 u. 424. BBlatt 1864 III 123 ff.; 1865 I 95, 102, 106; 1865 II 3; 1889 IV 679; 1890 II 195; 1892 II 425; 1903 I 723; 1910 II 142, sowie auf: Blunschli: Droit international codifié, éd fr., Art. 795 Nr. 2.

237) Vgl. Archiv für schweizerische Familienkunde, Walter Blumer: Stammtafeln und Bilder zur Geschichte der Blumer, S. 98.

238) Vgl. Anhang Nr. 4, Seite 221.

239) Vgl. Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in St. Petersburg vom 30. Oktober 1913.

240) Die Umfrage wurde unter folgenden Daten beantwortet: (In der Reihenfolge ihres Einganges): Kopenhagen vom 9. September 1913, Bukarest vom 17. September 1913, Brüssel vom 24. September 1913, Paris vom 24. September 1913, Sofia vom 23. September 1913, London vom 11. September 1913, Rio de Janeiro vom 12. September 1913 (mit Begleitschreiben aus Bahia vom 24. September und Sao Paolo vom 20. September), Christiania vom 2. Oktober 1914, Amsterdam vom 26. September 1913 (mit Begleitschreiben aus Rotterdam vom 10. September), Lima vom 18. September 1913, Valparaiso vom 25. September 1913, Lissabon vom 17. Oktober 1913, Rom vom 23. Oktober 1913, St. Petersburg vom 30. Oktober 1913, Tokio vom 24. Oktober 1913, Caracas vom 25. Oktober 1913, Barcelona (für Madrid, das am 12. September 1913 nur eine Empfangsbestätigung sandte), vom 15. November 1913, Washington vom 1. Dezember 1913 (mit Begleitschreiben der Konsulate New Orleans vom 18. September, Washington vom 11. Dezember, Portland vom 23. September), Wien vom 31. Januar 1914, Athen vom 3. Februar 1914, Stockholm vom 17. Februar 1914, (nachträgliche Briefe aus Rio Grande do Sul vom 15. Oktober 1913 und Pernambuco vom 27. November 1913), Buenos Aires vom 4. Dezember 1913, Mexiko vom 25. November 1913, Berlin vom 14. Januar 1914 (mit Begleitschreiben aus Königsberg, Hamburg, Frankfurt, Mannheim).

241) Schreiben der Zürcherischen Vertretung Gallussers, C. Brüschweiler, vom 12. August 1913 an den Bundesrat.

242) Schreiben des Bundesrates an Gallusser vom 23. Februar 1914 im Anhang Nr. 10, Seite 230.

243) Eingabe Constantinides vom 7. Mai 1914 aus Genf.

244) Antwortschreiben des Politischen Departementes an Solioz vom 23. Juni 1914.

245) Numa Droz im Namen des Bundesrates an Messing am 12. 11. 1889.

246) Vgl. S. S. S., Tableau de son activité, Bern 1920, S. 124. Den Wertergebnissen liegen die von den Zollmeldepflichtigen deklarierten Grenzwerte zugrunde, d. h. der Preis der Ware, am Versendungsort (Fakturapreis unter Abzug all-

fälliger Rabatte, Provisionen usw.), vermehrt um die Fracht, Versicherung und sonstige Kosten bis zur Schweizergrenze ohne Zollgebühren.

247) Als Überseegebiete wurden die Vereinigten Staaten von Amerika, Argentinien, Britisch-Indien und Kanada zum Vergleich herangezogen.

248) Vgl. Müller-Renner: Ursachen der Weltteuerung, S. 49 und VIII, Neutralitätsbericht BBlatt 1917 II 79.

249) Eine ähnliche Kontrollorganisation im Verkehr mit den Zentralmächten war die „Schweizerische Treuhandstelle", die mit einer von der deutschen Regierung bezeichneten Kommission verkehrte, welche die gleichen Befugnisse hatte, wie sie dem Comité interallié in Bezug auf die S. S. S. zustanden. Als Quellen zur S. S. S. und Treuhandstelle, vgl.: S. S. S., Tableau de son activité 1915—1919, Bern 1920; Traugott Geering: Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluß des Weltkrieges, Bd. III, Basel 1928; Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III, S. 589 ff., Art. „Wirtschaftskrieg"; Weltwirtschaftliche Nachrichten, 1919, S. 1076.

250) BBlatt 1917 I 307.

251) Die k.k. österreichisch-ungarische Regierung hatte am 31. Januar 1917 eine der deutschen analoge Note verschickt.

252) BBlatt 1917 I 85.

253) Note des amerikanischen Staatsdepartementes vom 4. Februar 1917 an den schweizerischen Bundesrat, vgl. BBlatt 1917 I 85 f.

254) Nach dem Wortlaute der Denkschrift wurde die Londoner Seerechtsdeklaration vom 26. Februar 1909 durch die „Anwendung der historischen und vom Völkerrechte anerkannten Grundsätze" ersetzt. BBlatt 1917 II 3; Zeitschr. für Völkerrecht Bd X, S. 201, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. III, S. 587.

255) Am 4. Dezember 1908 hatten die Seemächte England, Deutschland, U.S.A., Österreich-Ungarn, Frankreich, Italien, Japan, Rußland, Spanien und Holland auf einer Konferenz in London eine vierundsechzig Artikel umfassende Deklaration verfaßt (Déclaration relative au droit de la guerre maritime), die die wesentlichen Elemente des Seekriegsrechtes, wie Blockade Kriegskontrebandewesen, Neutralitätswidrige Unterstützung, Zerstörung neutraler Prisen, Flaggenwechsel, feindliche Eigenschaften, Geleite, Widerstand gegen die Ausübung des Prisenrechts und den Schadenersatz regelte. Vgl. die beiden Blaubücher: „Proceedings of the international Naval Conference" Miscell. Nr. 5, 1909, und „Correspondance and Documents respecting the international Naval Conference" Miscell. Nr. 4, 1909.

256) BBlatt 1917 II 3.

257) Vgl. von Alvensleben: Die Behandlung der Neutralen durch den Verband im vierten Kriegsjahr, Berlin 1918.

258) Der Name entstand aus dem lateinischen Wort ferre: tragen, transportieren. Vgl. auch Bundesbeschlüsse vom 21. Dezember 1915, vom 2. Mai 1916, und vom 6. März 1917.

259) Vgl. S. S. S., Tableau de son activité, Bern 1920, S. 51.

260) Vgl. Schreiben des L. Maquelin ,Genf, vom 19. März 1917.

261) Vgl. Artikelserie „Transportfragen" in der N.Z.Z. vom 8. 7. 1917 (Nr. 1250); 21. 7. 1917 (Nr. 1338); 26. 7. 1917 (Nr. 1369); 29. 7. 1917 (Nr. 1394); sowie die Artikel „Eine schweizerische Handelsmarine" vom 15. August 1917 (Nr. 1501) und „Zur Frage der schweizerischen Handelsflotte" vom 28. August 1917 (Nr. 1583). Im Ausland sei auf den ausführlichen Artikel in der „Frankfurter Zeitung" vom 11. Augut 1917 verwiesen.

262) Vgl. in der „Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht", Druckschrift Nr. 7: Max Huber: Die rechtlichen Verhältnisse einer schweizerischen Meerschiffahrt unter Schweizerflagge.

263) Huber stützte sich vor allem auf Blunschlis „Völkerrecht" Art. 325, Perels „Internationales Seerecht" 2. Auflage S. 41, und Bonfils-Grah: Völkerrecht S. 330.

264) Vgl. Betr. Aufnahme eines Art. 24ter in die Bundesverfassung BBlatt 1917 IV 296—318; XII. Neutralitätsbericht BBlatt 1919 III 184; Zur Annahme des Artikels in der Volksabstimmung vom 4. Mai 1919, vgl. Amtl. Sammlung der B. G. Bd. XXXV S. 585; BBlatt 1918 IV 678; 1919 I 301, 315, 317; 1919 III 487; W. Burckhardt:

Schweiz. Bundesrecht Bd. III S. 526 f.; F. Fleiner: Schweiz. Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 728; Paul Wiesendanger: Die Entwicklung des Schiffahrtsrechtes in der Schweiz, Zürich 1918.

265) „Die Verhältnisse sind heute indessen andere geworden und es erscheint nicht ausgeschlossen, daß die Frage der maritimen Schiffahrt unter schweizerischer Flagge ernstlich in Erwägung gezogen werden dürfte. Für ein Land, das einen so bedeutenden Außenhandel hat und große Mengen unentbehrlicher Lebensmittel über See bezieht, ist die Sicherung des nötigen (heute und voraussichtlich noch lange Zeit beschränkten) Frachtraumes eine Frage von außerordentlicher Wichtigkeit." Vgl. BBlatt 1917 IV 318 f.

266) Vgl. die Erhebungen bei dem im Falle Gallusser gemachten Rechtsvergleich. Weitere Angaben bei: Annuaire de L'Institut de Droit International, Bd. 15, Paris 1896, S. 51 ff.; Rechtsvergleichendes Handwörterbuch, Bd. III, Artikel von Lindenmeier über „Flaggenrecht" und dort zitierte Literatur.

267) Diese Auffassung Hubers hat zu ausgedehnten Diskussionen Anlaß gegeben. Vgl. N.Z.Z. vom 26. Februar 1924 (Nr. 290) und vom 22. Mai 1924 (Nr. 798), wie auch bei Spiropulos und Rud Mueller (vgl. Literaturverzeichnis).

268) Mit Verordnung vom 9. Mai 1924 betreffend die Führung der Schweizerflagge auf dem Rhein verbot der schweizerische Bundesrat sogar die Führung der Schweizerflagge bis zum Erlaß von geeigneten Vorschriften. Das Verbot wurde indessen wieder am 26. Mai 1925 aufgehoben.

269) Vgl. neben den bereits zitierten Hinweisen betreffend die Übertragung der Binnenschiffahrtsverhältnisse auch Ed. His: Die Rechtsgrundlagen einer schweizerischen Gesetzgebung über die Großschiffahrt auf internationalen Gewässern ,als Druckschrift Nr. 16 der „Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht", Zürich 1922, S. 19, sowie die entsprechende Kontroverse in den Rheinquellen, Jahrg. XX, Nr. 6 u. 7, S. 101 ff., 132 ff., 169 ff. His/Zschokke.

270) Vgl. Anhang Nr. 11, Seite 230.

271) In einem Schreiben auf die Eingabe von Reg.-Rat Dr. Waldvogel, Schaffhausen, vom 19. Januar 1918, der die Bestrebungen zur Schaffung einer Schweizerflotte warm befürwortete.

272) Vgl. X. Neutralitätsbericht im BBlatt 1918 III 119 ff.

273) Vgl. Stoerck: Studien zum See- und Binnenschiffahrtsrecht, Freiburg i. B., 1897, S. 198.

274) Obwohl ein Flaggenwechsel in Kriegszeiten grundsätzlich nicht möglich ist für Schiffe einer kriegführenden Partei, stimmte England dem Ankaufe deutscher und österreichischer Dampfer in neutralen Häfen durch die Schweiz doch zu. Vgl. Burckhardt: Nr. 3645 Bd. V und X. Neutralitätsbericht im BBlatt 1918 III 114 ff.

275) „Die Frage der Schaffung einer schweizerischen Handelsmarine ist von uns schon zu Beginn unserer Tätigkeit im Auge behalten worden. Bei genauer Prüfung aller damit zusammenhängender Momente sind wir zur Überzeugung gelangt, daß es nicht im Interesse unseres Landes läge, in Kriegszeiten mit der Schweizerflagge auf den Meeren aufzutreten. Die Lösung der jetzigen Schiffsraumkrisis wird besser auf andere Weise gesucht." Schreiben der Fero vom 2. Februar 1918 an das schweizerische Volkswirtschaftsdepartement.

276) Vgl. Schreiben des Volkswirtschaftsdepartementes (Schulthess) vom 1. Februar 1918 an die königlich-holländische Gesandtschaft in Bern, sowie an die schweizerische Gesandtschaft im Haag vom 5. Februar 1918.

277) Vgl. X. Neutralitätsbericht im BBlatt 1918 III 117.

278) Vgl. Anhang Nr. 11, S. 230.

279) Massimiliano Varadi in „La Libertà dei mari e lo stato chiuso", Zürich, 1922, S. 19; „La situazione della Federazione Elvetica è particolarmente critica nella seconda metà del 1918, una delle più pericolose che la storia svizzera conosca. E già nella Svizzera si facevano le congetture più sinistre, quando la più grande e cruenta di tutte le guerre ebbe la sua fine, alleggrendo anche la Repubblica Alpina di gravi apprensioni ed incubi politici."

280) Vgl. BBlatt 1919 II 247; Betr. Requisitionen von der Schweiz zugestandenen Dampfern seitens der spanischen Regierung, vgl. N.Z.Z. vom 4. Juni 1917, Nr. 1008, und „Frankfurter Zeitung" vom 11. August 1917.

281) Vgl. Rede von Bundesrat Schulthess am 11. April 1921 vor dem Nationalrate.

282) Der Bericht des Verwaltungsrates der Seetransportunion weist fälschlicherweise darauf hin, daß die Minimalpreise der Seetransportunion durch das Abkommen von Washington geregelt worden seien.

283) Vgl. XV. Neutralitätsbericht im BBlatt 1920 IV 616.

284) Vgl. Bericht der Kommissionsmehrheit im Nationalrate anläßlich der Diskussion über die Seetransportunion vom 7. April 1921.

285) Vgl. N.Z.Z. vom 11. November, Nr. 1475.

286) Vgl. Bericht der Fero an den Chef des Volkswirtschaftsdepartementes Bundesrat Schulthess vom 20. März 1920, S. 6.

287) Von den vertraglich übernommenen zwanzig Schiffen, die van Hemelryck der Schweizerischen Seetransportunion vermittelte, waren elf englischen Ursprungs und fuhren unter belgischer Flagge, vier unter spanischer Flagge, vier unter amerikanischer Flagge und eines unter der Flagge Englands.

288) Wie aus seinem XIV. Neutralitätsbericht hervorgeht, hoffte Bundespräsident Motta noch am 25. Mai 1920 das Unternehmen nach Ablauf der Charterverträge ohne Verlust liquidieren zu können. Vgl. BBlatt 1920 III 302 ff.

289) Vgl. die fast wortgetreue Darstellung und das Kommentar in der N.Z.Z. vom 7. April 1921 (Nr. 514); vom 8. April 1921 (Nr. 516 und 520); vom 12. April 1921 (Nr. 535 und 539); vom 15. April 1921 (Nr. 554).

290) Das weitere Schicksal Vidoudez' ist unbekannt. Lindt wurde nach abenteuerlichem Leben im Jahre 1946 von einer russischen Streife in Berlin erschossen.

291) Vgl. die ausführlichen Diskussionsprotokolle in der N.Z.Z. vom 11. November 1922 (Nr. 1475); vom 16. November 1922 (Nr. 1496 und 1498); sowie die Schlußfolgerungen, die von der Generalversammlung der Genossenschaft gefaßt worden waren im BBlatt 1922 III 688 f.

292) Vgl. BBlatt 1920 IV 612 ff.

293) Der Untersuchungsbericht des „Tribunal de première instance de l'arrondissement d' Anvers" in Sachen betrügerischer Bankerott van Hemelryck vom 18. Februar 1925 erwähnt hierüber folgendes: „Spécialement en ce qui concerne les prélèvements effectués par le prevenu Van Hemelryck dans les caisses de la Transocéanique, ce dernier se justifie en disant, qu'a son débit figurent plusieurs postes, qui ne devraient point y figurer, et notamment certains de commissions payés, qui figurent dans les livres sous certains initiales pour les cacher au personnel. C'est ainsi que van Hemelryck nous dit, que Monsieur Vidoudez aurait touché lors de la signature du contract d'affrêtement général avec l'Union Suisse de Transports Maritimes des commissions importantes (environs 1 000 000) et ensuite une somme de 150 000 frcs par mois sur le contract de location, obtenu grâce à son concours."

294) Vgl. Untersuchungsbericht, N.Z.Z. vom 11. 11. 1922, Nr. 1475.

295) Vgl. Bericht der Kommissionsmehrheit im Nationalrat vom 7. April 1921, wo auch Bundesrat Schulthess diese Tatsachen erwähnte.

296) So erschien z. B. in der „Washington Post" am 16. Februar 1921 ein Artikel, der von Frachtdampfern unter Schweizerflagge sprach, was den schweizerischen Gesandten zu einer Rückfrage veranlaßte.

297) Vgl. K. Strupp in der „Zeitschrift für Völkerrecht", Ergänzungsheft zu Bd. XIII, S. 1.

298) „Vollkommene Freiheit der Schiffahrt auf den Meeren außerhalb der Küstengewässer, sowohl im Frieden als auch im Kriege, außer insoweit, daß die Meere ganz oder teilweise durch internationale Maßnahmen zur Erzwingung internationaler Abmachungen geschlossen werden."

299) Vgl. Art. 327 des Vertrages von Versailles.

300) Vgl. Rivier: Principes du droit des gens, 1896, Bd. I, S. 243.

301) „Der Ozean ist Gemeingut aller Nationen und es ist die Flagge jedes Staates auf ihm gleich- und vollberechtigt." Vgl. BBlatt 1864 III 125.

302) „Die Schweiz hat ohne allen Zweifel das Recht der freien Benutzung des Meeres mittels nationalen Schiffen unter nationaler Flagge." Vgl. Antwortschreiben des Bundesrates an Carl Messing im BBlatt 1889 IV 735, 1890 II 390, 1892 II 812.

303) „Die Schweiz als souveräner Staat hat Anspruch auf die Benutzung des Meeres, und wenn die Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft sie je dazu führen sollte, dieses Recht auszuüben, stände dem Bund die volle Kompetenz zu, darüber zu legiferieren." BBlatt 1917 IV 318; XII. Neutralitätsbericht im BBlatt 1919 III 184.

304) Vgl. die übereinstimmenden Artikel: Art 273 Abs. 3 des Friedensvertrages von Versailles vom 28. Juni 1919; Art. 225/311 Abs. 3 des Vertrages von St Germain vom 10. 9. 1919; Art 309 des Vertrages von Trianon vom 4. Juli 1920; Art. 265 Abs 3 des Vertrages von Sèvres vom 10. August 1920; Art. 153 Abs 3 des Vertrages von Neuilly-sur-Seine vom 27. November 1919. Der Art. 225 des Vertrages von St. Germain und Art. 209 des Vertrages von Trianon, die von der „Flagge der Schiffe jedes, nicht über Meeresküsten verfügenden, v e r t r a g s c h l i e ß e n d e n Teiles" sprechen, erstrecken sich ausdrücklich auf beide Vertragspartner.

305) Vgl. Amtliche Sammlung der B. G., Bd. 35, neue Folge S 585.

306) Aus dieser 1920 konstituierten, beratenden Stelle entstand später die ständige „Commission consultative technique des communications et de transit" des Völkerbundes.

307) Die schweizerische Delegation setzte sich zusammen aus den Herren Minister Carlin, Dr. James Valloton, Adolf Wirz und Dr. Hohl.

308) Vgl. genauen Wortlaut im Anhang Nr. 12, Seite 232.

309) Vgl. z. B. III. Aufl. des „Modernen Völkerrechts", Nördlingen 1878, S. 193 f. Nr. 235.

310) Perels S. 41.

311) Manuel de droit international public, 1914, S. 406.

312) Unter dem 11. März 1921 hatte das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrate den Entwurf einer Botschaft und eines Bundesgesetzes betreffend das Schiffsregister und das Flaggenrecht vorgelegt, wobei allerdings am 28. September 1923 nur über das Bundesgesetz betr. das Schiffsregister für Binnenschiffe Beschluß gefaßt wurde. Im Art. 66 Abs. 2 dieses Gesetzes wurden alle öffentlich-rechtlichen Verhältnisse betr. die Schiffahrt auf den Verordnungsweg verwiesen. Daraus entstand vorübergehend die bereits erwähnte Verordnung vom 9. Mai 1924 betr. das Verbot zur Führung der Schweizerflagge auf dem Rheine.

313) Vgl. Recueil des Traités (League of Nations) Vol. III S. 74 ff. und Bd. 7 1922; Société des Nations, Conférence de Barcelone, S. 467; American Journal Bd. 18, Nr. 3, 1924, Official Documents S. 167—174. Der deutsche Wortlaut befindet sich im BBlatt 1923 III 266 und Amtliche Sammlung der B. G. Neue Folge, Bd. 40, S. 450, wo es heißt: „Die Unterzeichneten, die hierzu gehörig bevollmächtigt sind, erklären, daß die von ihnen vertretenen Staaten die Flagge der Seeschiffe jedes Staates ohne Meeresküste anerkennen, sofern die Schiffe an einem einzigen bestimmten Ort seines Gebietes eingetragen sind. Dieser Ort gilt für solche Schiffe als Registerhafen."

314) Vgl. Eidg. Gesetzessammlung, Neue Folge, Bd. XL (1924).

315) Die Erklärung wurde unterzeichnet von Albanien*, Belgien, Bolivien, Bulgarien*, Chile, China, Dänemark*, England*, Estland, Frankreich, Griechenland, Guatemala, Indien*, Jtalien, Japan*, Lettland*, Litauen, Neuseeland*, Niederlande, Norwegen*, Österreich*, Panama, Persien, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechoslowakei*, Uruguay, Jugoslawien. (Die Staaten, die ratifiziert haben, sind mit einem * bezeichnet.) Lediglich beigetreten sind weiterhin noch: Australien, Finnland, Kanada, Peru, Rumänien, Südafrikanische Union, Siam.

316) Vgl. BBlatt 1923 III 169.

317) Revision des bisher gültigen „Editto Politico di Navigazione Mercantile" vom 25. April 1774 in den Jahren 1922 und 1934. (Der italienische Text erklärt sich aus der Tatsache, daß sich das gesamte ungarische Seeschiffahrtswesen ehemals im italienisch sprechenden Fiume abspielte.)

318) Tschechoslowakisches Gesetz vom 15. April 1920, als Überarbeitung der alten österreichisch-ungarischen Flaggengesetzgebung.

319) Vgl. Art 363 des Versailler Friedensvertrages: „Dans les Ports de Hamburg et de Stettin L'Allemagne donnera à bail à l'Etat tchèco-slovaque, pour une periode de 99 ans, des espaces qui seront placés sous le régime général des zones franches et qui seront affectés au transit direct des marchandises en provence ou a destination de cet Etat." Es scheint, daß auch schweizerische Bestrebungen zum Erwerb solcher Freizonen im Gange waren. Vgl. Überseedienst vom 7. Juni 1920, Nr. 66. Über die Beurteilung solcher Einrichtungen (Flagge von Binnenstaaten, Freihäfen), vgl. Cuno: Der Friedensvertrag und die deutsche Schiffahrt, Berlin 1920, S. 10.

320) Vgl. Flaggengesuch vom 11. November 1922 der Herren: E. R. Huni, Paris, Mitglied der Getreideimportfirma Huni & Wormser, Antwerpen; C. A. Aeschimann, London, Mitglied der Schiffsmakler- und Reedereifirma Honegger & Ascott; R. Moor, Rüschlikon, ehemals Kriegswirtschaftsvertreter in Antwerpen; sowie orientierende Anfrage des C. A. Aeschimann vom 19. 7. 22.

321) Vgl. Prospekt vom Dezember 1922 der „Helvetischen Reederei" im Schweizerischen Wirtschaftsarchiv in Basel.

322) Vgl. Auszug des Gutachtens Huber im Anhang Nr. 13, Seite 233.

323) Vgl. Schreiben des Vorstehers des Eidg. Justiz- und Polizei-Departementes Nr. 153 vom 23. Dezember 1923 an das Politische Departement (bei W. Burckhardt, S. 232, Nr. 94, Bd. I) mit dem charakteristischen Satze: „Es kann natürlich keine Rede davon sein, daß die Eidgenossenschaft mit Privaten über die Führung des Eidg. Hoheitsabzeichens paktiert."

324) Vgl. Schreiben Kochs aus Rotterdam vom 8. Januar 1923.

325) Vgl. BBlatt 1923 II 344.

326) „Wir verkennen keineswegs die enormen Schwierigkeiten, die dem jungen Unternehmen auf dem internationalen Frachtenmarkte begegnen werden. Wir brauchen dabei nur an Länder wie England oder auch an Holland zu denken. Dort haben wir die Meereslage, reiche persönliche Kräfte und sachliche Mittel, bedeutende persönliche Beziehungen von Reedern oder Agenten zum Verlader. Dem gegenüber darf aber doch auch geltend gemacht werden, daß der schweizerische Handel und die schweizerische Industrie je und je mit ähnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten und daß trotzdem auch im Auslande Banken, Handel und Industrie erfolgreich den ungleichen Wettkampf aufgenommen haben. — Es ist nach den Erfahrungen des letzten Jahrzehnts auch ohne weiteres anzunehmen, daß es einer privaten schweizerischen Reedereigesellschaft, die am Anfang des Krieges bestanden hätte, möglich gewesen wäre, ihr Kapital mehrmals abzuschreiben und ansehnliche Gewinne zu erzielen. Daß wir nicht ans Meer grenzen, hat keinen großen Einfluß, da viele europäische Schiffe nie in ihren Heimathafen kommen. — Die meisten Einwendungen, die schon früher laut geworden sind, richten sich gegen die Linienschiffahrt. Diese könnte nebst vielen anderen Gründen schon aus Rentabilitätsrücksichten nicht in Frage kommen. Nach Prüfung der Angelegenheit hält daher die Handelskammer dafür, daß mit einem von seriösen Fachleuten auf solider geschäftlicher Grundlage beruhenden Unternehmen dieser Versuch gewagt werden sollte und daß die gewiß in mancher Beziehung begründeten Bedenken zurückgestellt werden sollen." Basler Handelskammer.

327) „Die Schweizerflotte ist eine eindrucksvolle Reklame für die schweizerische Volkswirtschaft im Auslande." Weinfelden.

328) Vgl. Bericht der Zürcher Handelskammer für das Jahr 1922, S. 44; Emil Richard, Kaufmännische Gesellschaft Zürich und Zürcher Handelskammer 1873—1923, II (1924), S. 1426 ff.; 63. Geschäftsbericht des Kantonal Bernischen Handels- und Industrievereins vom 4. Juli 1923, S. 12. Die Aargauische Handelskammer schrieb: „Der Bundesratsbeschluß von 1864 hätte heute wohl nach den bitteren Erfahrungen des Weltkrieges auch nicht mehr so hoffnungsvoll gelautet. — Nun ist gewiß nicht zu leugnen, daß eine schweizerische Handelsflotte der Volkswirtschaft unseres Landes unter Umständen wesentliche Dienste leisten könnte und daß der Staat deshalb der wagemutigen Privatinitiative auch auf diesem Gebiete

wirtschaftlicher Tätigkeit grundsätzlich wohlwollend gegenüberstehen sollte. Allein, da auch eine reinprivate Meerschiffahrtsunternehmung der staatlichen Mitwirkung für ihren Geschäftsbetrieb bedarf und insofern stets öffentliche Interessen mitberührt, so wird der Staat einer solchen Unternehmung die ihn verpflichtende Bewilligung der Verwendung der nationalen Flagge nur nach ernstlicher Prüfung aller Umstände und nur dann geben dürfen, wenn daraus der Allgemeinheit aller Voraussicht nach mindestens keine Nachteile erwachsen. Die Schweizerflagge wird indessen, so betont auch Max Huber, S. 23 und 25, umständliche Verhandlungen mit dem Auslande zur Folge haben . . ." etc. Vergleiche den Rest bei Huber: Die rechtlichen Verhältnisse einer schweizerischen Meerschiffahrt unter Schweizerflagge. — Das zusammenfassende Gutachten des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und der schweizerischen Handelskammern datierte vom 17. Februar 1923.

329) Der Einwand, daß die gesamte eigene Volkswirtschaft zu wenig sichtbaren Nutzen aus der Flagge ziehen könnte, war übrigens nicht neu. Schon im Januar 1865 wehrte sich die Neue Zürcher Zeitung gegen eine solche Zumutung: „Es ist Unsinn, die Flagge nur solchen zu bewilligen, die damit die Gesamtinteressen des Landes fördern helfen, als wenn der Verkehr, zu Wasser betrieben, nicht eben so gut auf der Privatspekulation begründet wäre, als der Verkehr zu Land. Zur Beförderung der Gesamtinteressen geht weder in der neuen noch in der alten Welt, je ein Handelsschiff in See."

330) Antrag des Volkswirtschaftsdepartementes vom 17. Februar 1923.

331) Vgl. W. Burckhardt: Schweizerisches Bundesrecht, Frauenfeld 1930, Bd. 1, Nr. 94, S. 232.

332) Schreiben des Vorstehers des Politischen Departementes, Bundesrat Motta, an das Eidgenössische Justiz- und Polizei-Departement vom 24. Februar 1923.

333) Schreiben an Honegger & Ascott, London, vom 23. März 1923.

334) Eingabe aus London vom 7. Februar 1923.

335) So erklärte die Neue Zürcher Zeitung am 26. Februar 1924 noch: (Vgl. Zeitung Nr. 290) „Wir möchten einer gründlichen erneuten Abklärung der ganzen Angelegenheit nicht im geringsten entgegentreten. Im Gegenteil ist zu wünschen, daß es endlich einmal zu einer Abklärung der Flaggenfrage komme, die nicht auf halbem Wege stehen bleibt, sondern auch legislatorisch zu Ende geführt wird. Die Bundesversammlung sollte in der Sache begrüßt werden und Gelegenheit erhalten, zu ihr Stellung nehmen zu können. Das Problem muß auf breiter Basis diskutiert werden, unsere eidgenössischen Räte müssen Gelegenheit erhalten, ihren Willen in dieser mehr als ein halbes Jahrhundert alten Frage zum Ausdruck bringen zu können. Wie vor einer Überstürzung der Behandlung des Gegenstandes zu warnen ist, so ist auch gegen eine weitere Verschleppung Front zu machen. Wir sind es unseren Auslandsschweizern schuldig, hinter die Sache mit jenem Ernst und jener Gewissenhaftigkeit zu gehen, die einem ernsten Publikum gebührt."

336) Vgl. Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden, Heft 7, Jahrg. 1933, Nr. 6, betreffend die Übertragung von Yachten schweizerischer Besitzer in Cannes in eine schweizerische A.-G. und deren Unterstellung unter Schweizerflagge mit gleichzeitigem Eintrag in das Binnenschiffsregister vom 17. Oktober 1933.

337) Vgl. auch hierüber bei W. Burckhardt: Schweizerisches Bundesrecht, Bd. I, Nr. 95, S. 234, und Bd. III, Nr. 1173, S. 533.

338) Vgl. den ausführlichen Bericht über die Seereise des Schiffes „Impregnable", verfaßt von Konsul Schuhmacher; durch die schweizerische Gesandtschaft in London dem Politischen Departement übermittelt; datierend vom 5. Februar 1929.

339) Die übliche Versicherung lautete: „Perils of the seas, Men-of-war, Fire, Ennemies, Pirates, Rovers, Thieves, Jettisons, Letters of the mart, aud Countermart, Surprisals, Takings at sea, Arrests, Restraints, an Detainments of all Kings, Princes and People, of what nation, condition or quality soever, Barrating of the Master and Mariners and of all other Perils, Losses and Missfortunes that have or shall come to the hurt, Detriment or Damage of the said ship or any part thereof. Collision, Liability and war, Riots and civil commotion risks in full."

340) Hier fand wohl irrtümlich die französische Fassung des „Schweizerischen Bundesrechtes" von W. Burckhardt, Seite 213, Anwendung.

341) Vgl. Eingabe der Firma Schmid & Jeandet in Makassar vom 18. April 1936, die via schweizerische Gesandtschaft in Holland nach Bern gelangte, und der entsprechende Entscheid des Politischen Departementes vom 12. Mai 1936.

342) Vgl. Bundesbeschluß vom 29. September 1936 betreffend wirtschaftliche Notmaßnahmen.

343) Vgl. Bundesgesetz vom 1. April 1938.

344) Vgl. Friedrich P. Siegert: Die Subventionen der Weltschiffahrt und ihre sozialökonomischen Wirkungen, Berlin 1930, S. 37 ff.

345) Vgl. W. Burckhardt: Schweizerisches Bundesrecht, Bd. 1, Seite 233: „Es muß daher die Entstehung schweizerischer Reedereien schon in Friedenszeiten ermöglicht werden."

346) Vgl. Bd. 1, S. 231 f.

347) Vgl. Eingabe Aloys von Tscharner vom 28. November 1938.

348) „Die englische Regierung hatte den Reedern in den Jahren 1933—36 eine Subvention von jährlich zwei Millionen Pfund Sterling ausgerichtet, was je Schiff rund 60 000 Franken ausmachte. Für die Jahre 1939 bis 1943 wurde die Subvention auf 2,75 Millionen Pfund Sterling erhöht, wodurch der Anteil pro Schiff erheblich gewachsen ist. (Kriegsverluste.) Der Beitrag, den der Bund für den Betrieb der zehn Schiffe zu leisten gehabt hätte, würde nach dieser Schätzung mindestens die jährliche Summe von 60 000 Franken ausgemacht haben". Aus einem Bericht des Kriegstransportamtes vom 27. Mai 1941 „Die schweizerischen Seetransporte während des Krieges".

349) Vgl. Franz Lohse: Die Entwicklung der Trampschiffahrt in der Nachkriegszeit, Dresden 1934, S. 70 ff., und Wolfgang Wernicke: Entwicklungstendenzen und Konjunkturschwankungen der Seeschiffahrt, Berlin 1935, S. 30 ff.

350) Eingabe von Honegger & Ascott vom 9. Februar 1939.

351) Die übrigen Mächte folgten dem Beispiel Englands und gaben in ähnlichem Sinne Zusicherungen ab. Vgl. Anhang Nr. 14, Seite 234.

352) Vgl. Schreiben des Politischen Departements an das Kriegstransportamt am 3. März 1939, wo es heißt: „Eine dieser Bedingungen dürfte in der Forderung bestehen, daß diese Schiffe im Eigentum von mehrheitlich aus schweizerischen Staatsangehörigen zusammengesetzten Gesellschaften befindlich sind."

353) Vgl. Burckhardt: „Schweizerisches Bundesrecht, Bd. I, Nr. 94, S. 232 f., und Bd. III, Nr. 1173, S. 530 ff.

354) Vgl. Antwortschreiben an Carl Messing vom 12. November 1889.

355) Vgl. Schreiben des Verbandes Schweizerischer Gaswerke an den Verwaltungsratspräsidenten der Schweizerischen Reederei A.-G. v. 14. November 1938.

356) Gegen die Rezeption fremden Rechtes wandte sich vor allem Professor Haab, vgl. auch Haab: Schweizerisches Seerecht, S. 134, obwohl Max Huber seinerzeit ein solches Vorgehen befürwortet hatte. Vgl. Max Huber: Die rechtlichen Verhältnisse einer schweizerischen Meerschiffahrt, S. 32.

357) Vgl. Note Englands vom 16. Mai 1939 im Anhang Nr. 14a, Seite 234.

358) Sven Helander im Art. Seeschiffahrt des Handwörterbuches der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. VII, S. 341.

359) Panama erteilte die Bewilligung zur Führung seiner Flagge unter folgenden Bedingungen:

1. Nur Schiffe mit Certifikaten bestimmter Klassifikationsgesellschaften werden eingetragen.
2. Eine Abgabe von einem Dollar per Nettoregistertonne wird bei Eintragung erhoben.
3. Es wird eine jährliche Abgabe von zehn Dollar-Cents per Nettoregistertonne erhoben.
4. Nur Schiffe, für welche ordnungsgemäße Kaufs- und Verkaufsverträge vorliegen, werden eingetragen.
5. Über die Nationalität der Besatzung, des Schiffsbesitzers und der Reedereileitung, sowie über deren Domizil bestehen keine Vorschriften.

[360]) Der italienisch-griechische Krieg brach am 29. Oktober 1940 aus und verunmöglichte den in Schweizercharter fahrenden Griechenschiffen die weitere Einfahrt ins Mittelmeer.

[361]) Antwortnote an Minister Rüegger, den schweizerischen Gesandten in Rom vom 2. November 1940.

[362]) Eingabe der „Schweizerischen Reederei A.-G." vom 5. Dezember 1940 an den Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes.

[363]) Der Entwurf Haabs erwähnt nur „im Hinblick auf die Erklärung vom 20. April 1921 von Barcelona".

[364]) Ausführliches Gutachten von Professor Dietrich Schindler vom 22. März 1941, wo vor allem die völkerrechtlichen Gesichtspunkte beleuchtet wurden, ohne daß indessen besondere Schwierigkeiten gesehen worden wären.

[365]) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze, Bd. 57, S. 353—373.

[366]) Vgl. Anhang Nr. 15a—f, Seite 235—237.

CURRICULUM VITAE

Ich wurde am 17. Januar 1918 in Rüschlikon (Kanton Zürich) als Sohn des Kaufmannes Alfred Léon ERHART und seiner Gattin Nelly Mina, geb. Wolff, zurzeit wohnhaft in Lugano-Viganello geboren und besitze das schweizerische Bürgerrecht der Stadt Schaffhausen. Nach Absolvierung der Elementar- und Mittelschulen des Kantons Baselstadt bestand ich im Frühjahr 1938 am Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Gymnasium Basel das eidgenössische Maturitätsexamen. Eine zweijährige Praktikantenzeit führte mich auf die Schweizerische Kreditanstalt nach Zürich, wo ich mir die praktische Vorbildung für mein Studium der Volkswirtschaftslehre holte, das ich im Herbst 1940 an der Universität Basel begann. Ein kurzer Auslandsaufenthalt führte mich während des Sommers 1942 an die Universität Wien. Seit Beginn meines Studiums leistete ich 700 Tage Militärdienst, was mich zwang, verschiedene Semester stark zu kürzen.

Im Verlaufe meines Studiums besuchte ich die Vorlesungen, Übungen und Seminarien folgender Herren Professoren und Dozenten: Baumgarten, Bonjour, Brogle, Furlan, Haab, Haar (Wien), Häberlin, Jaeger, Lewald, Mangold, Mayer (Wien), Ritschl, Ruck, Salin, Schefold, Schmalenbach, Simonius, Voechting, Vogel (Wien) und Wagner. Allen diesen Herren möchte ich an dieser Stelle für das vermittelte Wissen bestens danken.

An der Universität Wien habe ich ein Praktikumszeugnis von Professor Haar in Betriebswirtschaftslehre und ein Übungszeugnis von Professor Mayer in Finanzwissenschaft mit dem Prädikat „ausgezeichnet" erhalten.

Meine Dissertation ist unter der geschätzten Leitung von Herrn Professor Dr. Edgar Salin an der Universität Basel entstanden.

Alfred Hans André Erhart.